

APROBAT

Marcel RĂDUCAN,
Ministrul Dezvoltării
Regionale și Construcțiilor
L.Ș.” _____ ” _____ 2012

PROPUNERE DE POLITICĂ PUBLICĂ
PRIVIND DEZVOLTAREA URBANĂ ECHILIBRATĂ ÎN
REPUBLICA MOLDOVA

CHIȘINĂU 2012

INTRODUCERE.....	4
ACRONIME.....	6
I. DESCRIEREA PROBLEMEI	7
1.1 Informații generale	7
1.2 Migrația/Populația	8
1.3 Activitatea economică	10
1.4 Sărăcia	11
1.5 Dezvoltarea regională în documentele strategice naționale	11
II. CADRUL LEGAL PRIVIND DEZVOLTAREA URBANĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA.....	12
2.1 Cadrul legal al dezvoltării regionale	12
2.2 Cadrul instituțional al dezvoltării regionale	13
2.3 Cadrul strategic al dezvoltării regionale.....	13
III. CADRUL LEGAL PRIVIND DEZVOLTAREA URBANĂ A UNIUNII EUROPENE	14
3.1 Amenajarea teritoriului.....	14
3.2 Dezvoltarea durabilă.....	15
3.3 Dezvoltarea spațială	15
3.4 Urbanism	15
IV. EXPERIENȚA ALTOR ȚĂRI RELEVANTE ÎN DEZVOLTAREA URBANĂ	16
4.1 Experiența UE - Scurt istoric.....	16
4.2 Experiența României	16
4.3 Experiența Țărilor Baltice	17
4.4 Experiența Sloveniei.....	17
V. NECESITATEA INTERVENȚIEI ȘI PROBLEMA IDENTIFICATĂ	18
5.1 Necesitatea intervenției	18
5.2 Problema identificată.....	18
5.3 Cauzele problemei	19
5.4 Efectele problemei.....	22
VI. OBIECTIVELE ȘI BENEFICIARII POLITICII PUBLICE	22
6.1 Obiectivele general.....	22
6.2 Obiective specifice	22
6.3 Beneficiarii politicii.....	22
VII. OPȚIUNI DE SOLUȚIONARE A PROBLEMEI	23
7.1 Introducere pentru analiza opțiunilor	23
7.2 Profilul investițional al Regiunii de Dezvoltare Nord.....	23
7.3 Profilul investițional al Regiunii de Dezvoltare Centru	24
7.4 Profilul investițional al Regiunii de Dezvoltare Sud.....	25
7.5 Fondul Național pentru Dezvoltare Regională	25

VIII. OPȚIUNEA 0: STATUS QUO	27
8.1 Impactul fiscal	27
8.2 Impactul administrativ	28
8.3 Impactul economic	29
8.4 Impactul social	30
8.5 Riscuri	30
IX. OPȚIUNEA 1: STABILIREA POLILOR DE CREȘTERE ECONOMICĂ ÎNTR-UN SINGUR NIVEL	31
9.1 Teoria polilor de dezvoltare economică	31
9.2 Cazul Republicii Moldova.....	31
9.3 Impactul fiscal	34
9.4 Impactul administrativ.....	35
9.5 Impactul economic	36
9.6 Impactul social	36
9.7 Riscuri	37
X. OPȚIUNEA RECOMANDATĂ.....	37
XI. ANEXE	39

INTRODUCERE

Dezvoltarea echilibrată a orașelor din Republica Moldova face parte din Planul de acțiuni al Guvernului Republicii Moldova pe anii 2011-2014, componenta „Dezvoltare locală și regională echilibrată”, obiectivul „Elaborarea programului național de dezvoltare urbană”. Acest Plan va specifica mecanismele și instrumentele de dezvoltare a orașelor-poli de creștere economică, dezvoltarea conceptului de zonă metropolitană.

La indicația Cancelariei de Stat a Republicii Moldova, în semestrul doi al anului 2012, s-a desfășurat un nou proces de elaborare a Propunerilor de Politici Publice în baza analizei ex-ante a impactului, anterior luării deciziei. Subiectele supuse analizei au fost agreate între Cancelaria de Stat și fiecare minister în parte. În acest scop, Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor a identificat propunerea de politică publică ce ține de dezvoltarea urbană echilibrată a orașelor din Republica Moldova.

Procesul de elaborare a Propunerii de Politici Publice s-a bazat pe Ghidul metodologic pentru evaluarea ex-ante a impactului politicilor publice propus de către Cancelaria de Stat.

Pentru asigurarea procesului de bună desfășurare și efectuare a analizei de impact a Propunerii de Politică Publică, la data 17 mai 2012, a fost creat un Grup de Lucru. Grupul s-a constituit din reprezentanții MDRC, Cancelariei de Stat, reprezentanți ai Administrației Publice Locale, ai mediului academic, partenerilor de dezvoltare și societății civile.

Grupul de lucru s-a întrunit în 5 ședințe și a parcurs un șir de etape stabilite în Ghidul metodologic propus de Cancelaria de Stat: analiza și identificarea problemei, stabilirea obiectivelor, identificarea și analiza opțiunilor. În acest context au fost colectați indicatorii macro-economiци necesari analizei din surse primare și secundare, a fost studiată experiența altor țări, au fost desfășurate diferite interviuri și focus-grupuri pe aspecte relevante problemei dezvoltării urbane echilibrate. Ulterior au fost estimate costurile și beneficiile, precum și s-a realizat analiza impactului fiscal, administrativ, economic și social pentru fiecare dintre opțiunile propuse. Propunerea de politică publică a beneficiat de asistența tehnică a experților din Republica Moldova și UE (Polonia, România, Spania), cu care Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor colaborează în cadrul diferitor proiecte de asistență tehnică și Twinning.

În așa mod s-a asigurat caracterul transparent al procesului de elaborare a Propunerii de Politică Publică ce ține de dezvoltarea urbană echilibrată a orașelor din Republica Moldova, fiind incluse în proces toate părțile cointeresate.

Problema identificată se referă la existența unui “decalaj pronunțat în nivelul dezvoltării economice a orașelor din Republica Moldova”. În acest context, obiectivul general al Politicii Publice a fost formulat în felul următor “Asigurarea dezvoltării economice durabile a orașelor din Republica Moldova”.

Pentru detalierea și concretizarea obiectivului general, Grupul de lucru, în urma discuțiilor, analizelor au formulat 2 obiectivele specifice:

1. Creșterea investițiilor în capital fix pe cap de locuitor în orașe cu 35 % către anul 2016 (de la 2592 lei/cap loc. în 2010 la 3500 lei cap/loc. în 2016) și cu 80 % către anul 2020 (de la 2592 lei/cap loc. în 2010 la 4665 lei/cap. loc în 2020).
2. Reducerea ratei sărăciei în orașe cu 4 puncte procentuale (de la 14,2 % în 2010 la 10,2 % către anul 2016) și cu 8 puncte procentuale către 2020 (la 6,2 %).

Opțiunile identificate în cadrul Propunerii de Politică Publică au fost: 0. Status quo – neintervenția, 1. Stabilirea polilor de creștere economică într-un singur nivel, 2. Stabilirea polilor în 2 nivele: poli de creștere economică și poli de dezvoltare urbană (*opțiune descalificată de grupul de lucru*).

În urma analizei impacturilor și beneficiilor generate, grupul de lucru a propus spre implementare opțiunea 1, care presupune identificarea următoarelor 6 orașe drept poli de creștere economică în Republica Moldova, după cum urmează: Edineț, Soroca, Ungheni, Orhei, Cahul, Comrat.

ACRONIME

APL	- Administrație publică locală
BS	- Buget de stat
FNDR	- Fondul Național pentru Dezvoltare Regională
HG	- Hotărâre de Guvern
IDAM	- Indicele de Deprivare a Ariilor Mici
ISPA	- Instrumentul pentru Politici Structurale de Preaderare
MDRC	- Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor
PPP	- Propunere de politică publică
PUG	- Plan urbanistic general
PNAT	- Plan național de amenajare a teritoriului
RDN	- Regiunea de Dezvoltare Nord
RDC	- Regiunea de Dezvoltare Centru
RDS	- Regiunea de Dezvoltare Sud
SAPARD	- Programul Special de Aderare pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală
UE	- Uniunea Europeană
UTSN	- Unitatea teritorială din stânga Nistrului
BNM	- Banca Națională a Moldovei

I. DESCRIEREA PROBLEMEI

1.1 Informații generale

Rolul orașelor în dezvoltarea social-economică este unul determinant și de importanță majoră, deoarece economiile naționale și regionale sunt bazate în mare parte pe intensitatea și nivelul activităților din centrele urbane. Anume orașele determină intensitatea și nivelul de dezvoltare a unei țări, în primul rând sub aspect economic, dar și social, educațional, cultural, etc.

Pe fundalul unei Europe puternic urbanizate, Republica Moldova a intrat în mileniul III ca cel mai puțin urbanizat stat european¹ (41.6% la 1 ianuarie 2011)². Rolul orașelor este unul determinant în asigurarea dezvoltării unei societăți, economiile naționale și regionale fiind bazate în mare parte pe centrele urbane. În acest context, Raportul Global ONU cu privire la orașe din 2001, prevede o corelație directă între gradul de dezvoltare a unei societăți și nivelul său de urbanizare și calitate a managementului urban.³ Astfel, este deja bine cunoscut faptul că creșterea economică a unui stat este o derivată a dezvoltării urbane și organizării regionale a factorilor de producție.

După declararea independenței, Republica Moldova a cunoscut o serie de schimbări socio-economice. Pe fundalul acelor schimbări, cea mai mare parte a orașelor din Republica Moldova (cu excepția or. Chișinău, Bălți, Tiraspol, Bender) au fost afectate de fenomenul declinului urban, care s-a manifestat prin declin economic, creșterea șomajului, migrația populației, reducerea numărului populației active. Diminuarea veniturilor populației de la orașe și efectele legate de acestea, a bugetelor autorităților locale, au dus la restrângerea investițiilor publice în infrastructura de bază a orașelor, la deteriorarea vieții citadine, cu impact asupra calității vieții locuitorilor din mediul urban, cât și rural adiacent.

Republica Moldova nu a înregistrat o dezvoltare economică uniformă din punct de vedere geografic. Prin urmare, creșterea economică a avut tendința de a se concentra în anumite zone/orașe ale țării (din diverse motive: istorice, geografice, politice etc.), lăsând alte zone și orașe într-o situație mai mult sau mai puțin de subdezvoltare. Dependența dezvoltării social-economice a orașelor de un număr limitat de întreprinderi industriale mari a dus la apariția problemelor de ordin economic și social în rezultatul restructurării sau încetării activității acestora.

În același timp, în dezvoltarea orașelor au intervenit un șir de probleme ce țin de sistemul centralizat urban decizional și de planificare: învechirea planurilor generale de dezvoltare a orașelor, degradarea infrastructurii sociale, necesitatea reconstrucției fondului locativ existent, etc.

Deși este recunoscut per ansamblu impactul pozitiv în dezvoltarea țării al orașelor Chișinău și Bălți prin rolul de motor al economiei, au apărut dezechilibre de dezvoltare, de nivel de trai între acestea și celelalte orașe, dar și între regiuni și orașe. Astfel, în comparație cu țările din Europa, Republica Moldova se deosebește printr-o polarizare economică extrem de pronunțată, jumătate din Produsul său Intern Brut fiind realizat în capitală, care concentrează numai un sfert din populația țării. Evidența cea mai vizibilă a acestei polarizări economice este concentrarea activității economice, a celor mai bune

¹ Ghenadie Ivașenco, „Raportul de stare a națiunii pentru 2007: Moldova regională” 2009

² Republica Moldova continuă să fie țara cu cel mai scăzut grad de urbanizare în Europa: 41,6% persoane locuiesc în localitățile urbane și 58,4% - în cele rurale conform situației de la 1 ianuarie 2011. 48.5 % din populația urbană locuiește în municipiul Chișinău. Rata anuală de urbanizare este de 0.9% (2010). *Calculare expertă, date BNS.*

³ <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2101>

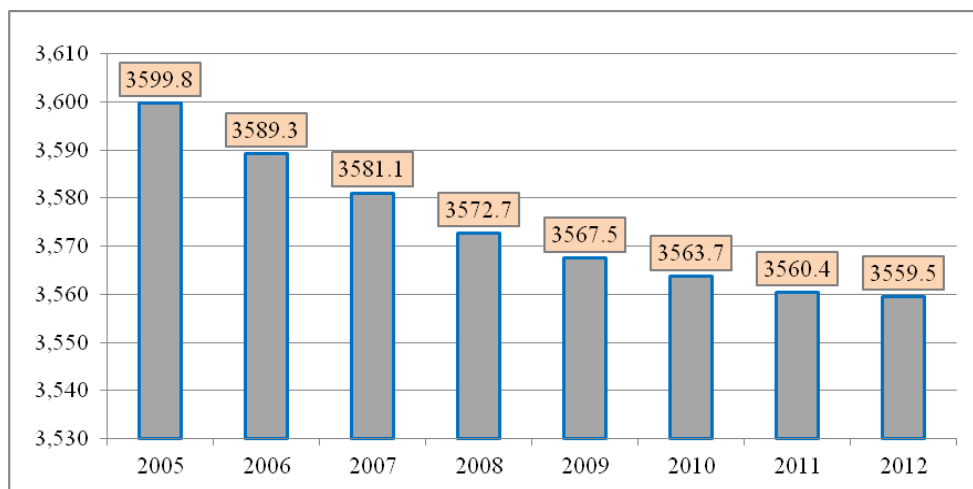
resurse umane și celei mai performante infrastructuri în capitală. Celelalte orașe din țară reprezintă niște insulițe de viață economică mai mult sau mai puțin activă. Având o densitate mare a întreprinderilor, Chișinăul concentrează cele mai multe resurse de muncă ocupate în activități economice. Capitala Republicii Moldova, începând cu anul 1995, a fost cel mai mare recipient de investiții, fapt ce a consolidat poziția ei în raport cu alte orașe regionale. Chișinăul a fost capabil să ofere companiilor ceea ce acestea caută în primul rând: o piață cu un potențial mare și infrastructură de o calitate mai înaltă decât în alte orașe ale țării. Una din principalele cauze care a dus la concentrarea factorilor de producție preponderent în Chișinău și Bălți, și care a determinat decizia companiilor de a investi mai mult în aceste orașe, este disponibilitatea forței de muncă calificate. Necesarul de muncă calificată cu competențe relevante pentru companii este mai ușor de găsit la nivelul acestor orașe, dat fiind faptul că aici se găsesc cele mai multe și prestigioase instituții de învățământ din țară.

Această structură economico - geografică este confirmată în mod clar de un anumit număr de indicatori: migrația, sărăcia, numărul și densitatea companiilor, numărul angajaților, valoarea vânzărilor realizate, evoluția bugetelor, etc.

1.2 Migrația/Populația

Datele oficiale denotă faptul că populația stabilă a Republicii Moldova a scăzut în perioada 2005-2012 cu 1.12 %. Această descreștere a fost determinată în mare parte de plecările peste hotare și descreșterea natalității.

Figura 1. Populația stabilă a Republicii Moldova la începutul anului, mii persoane (2005 - 2012)



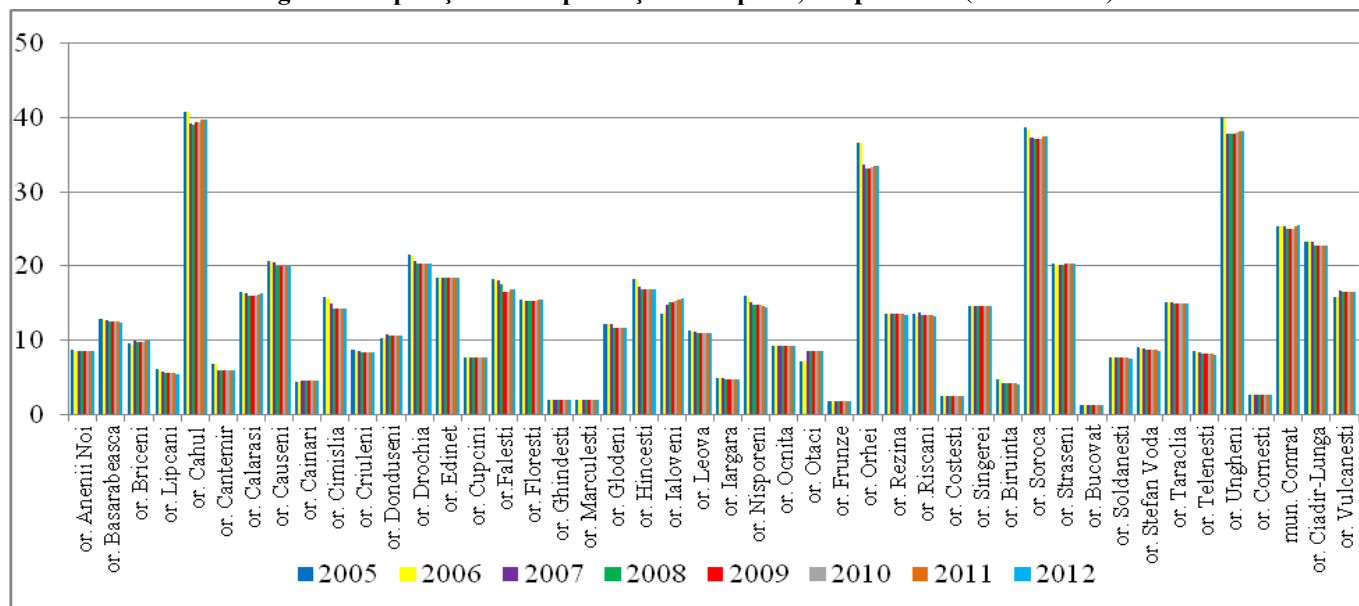
Sursa: Biroul Național de Statistică

În ceea ce privește orașele și populația (fără UTSN), la începutul anului 2012, se atestă următoarea situație: Chișinău, singurul oraș cu o populație mai mare de 500 mii locuitori, Bălți cu o populație mai mare de 100 mii locuitori, 9 orașe cu numărul populației între 20-50 mii locuitori și 31 orașe cu un număr de locuitori de până la 20 mii.

Ca efect al dezechilibrelor menționate, s-au atestat fenomene de depopulare a orașelor și regiunilor țării. Cu excepția orașelor Ialoveni și Otaci, care au înregistrat, în mediu, o creștere anuală a numărului populației de 2% în perioada 2005 - 2012, celelalte orașe au înregistrat, în mediu, o scădere anuală de 1% a numărului populației. Acest fenomen se manifestă mai ales în rândurile tinerilor care, odată ajunși la studii în capitală, tind să se stabilească aici după absolvire, datorită posibilităților de angajare și de

traie existente. Totodată este afectată forța de producție în teritoriu, se aprofundează sărăcia și decalajul dintre diferite pături sociale, se intensifică procesul de îmbătrânire a populației, etc.

Figura 2. Populația stabilă pe orașe la începutul, mii persoane (2005 – 2012)



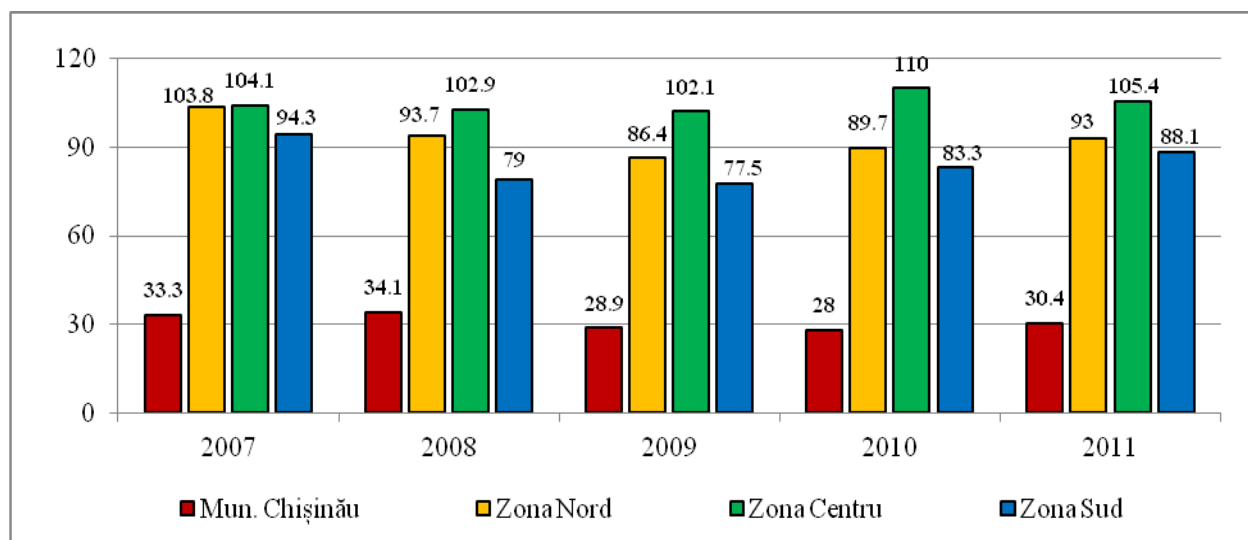
Sursa: Biroul Național de Statistică

În profil teritorial se atestă diferențieri în structura pe vârste a populației, determinate de migrarea acesteia și fenomenele demografice. Astfel, în mediul rural, ponderea populației vârstnice (50 ani și peste) este mai mare decât cea din mediul urban de 1,5 ori.

La nivel de populație activă (în vârstă aptă de muncă), în anul 2010 cca 24% se afla în municipiul Chișinău și 4.4% în municipiul Bălți din totalul înregistrat pe țară (fără UTSN).

Migrația forței de muncă joacă un rol foarte important pentru orașe și zonele rurale, întru cât cei care pleacă sunt preponderent din aceste zone și reprezintă persoane de vârstă reproductivă și economic activă.

Figura 3. Populația în vârstă aptă de muncă plecată peste hotare, mii persoane (2007 - 2011)



Sursa: Biroul Național de Statistică

Creșterea economică a continuat să aibă un caracter geografic polarizat, amplificându-se disparitățile în dezvoltarea social-economică a țării. La fel este și cu repartizarea veniturilor populației.

În anul 2011 salariul mediu în municipiul Chișinău a fost de 4378.4 lei, în municipiul Bălți de 4016.8 lei, iar în celelalte localități a variat între 2200 și 3200 lei.

1.3 Activitatea economică

Municipiile Chișinău și Bălți dispun într-o măsură mai mare decât alte localități de factori de producție și de elemente de infrastructură necesare pentru atragerea investițiilor. În anul 2010 municipiului Chișinău îi reveneau 57,0 % din producția industrială și 56,7 % din investițiile în capital fix. Municipiul Bălți este localitatea cu cel mai apropiat nivel de dezvoltare față de municipiul Chișinău și cu un potențial de creștere superior față de celelalte orașe. În anul 2010 municipiul Bălți a generat 10,8 % din producția industrială și a acumulat 4,3 % din investițiile în capital fix.

Totodată, municipiul Chișinău concentrează majoritatea întreprinderilor din țară, dispune de un nivel mai mare de capital uman și de infrastructură relativ dezvoltată. Astfel, în 2010 în municipiul Chișinău activau circa 63 % din numărul întreprinderilor din țară, inclusiv 64,7 % din toate întreprinderile mari, 51,7 % din întreprinderile medii, 57,9 % din întreprinderile mici și 65,1 % din micro-întreprinderi.

Așa cum indică datele tabelului 1, peisajul economic la nivelul întregii țări este dominat de micro-întreprinderi. La nivel regional, mai mult de jumătate din întreprinderi fac parte din categoria micului business și au ca principal gen de activitate vânzarea cu amănuntul. Chiar dacă sunt multe la număr, întreprinderile micului business din regiuni au o contribuție disproporționat de mică în crearea locurilor de muncă și în generarea valorii adăugate la nivelul întregii economii. Pe de altă parte, în regiuni există și foarte puține întreprinderi mari capabile să ofere posibilități de angajare stabile pentru forța de muncă locală.

Tabelul 1. Distribuția și densitatea teritorială a întreprinderilor în Republica Moldova, anul 2010 fără RD Transnistria

	Mari	Ponderea întreprinderilor mari %	Mijlocii	Ponderea întreprinderi mijlocii %	Mici	Ponderea întreprin - derilor mici %	Micro	Pondera întreprinderilor micro %	Total	%
Total	1120	100	1657	100	9568	100	36428	100	48773	100
Chișinău	725	64.7	856	51.7	5542	57.9	23717	65.1	30840	63.2
RD Nord	137	12.2	306	18.5	1365	14.3	3867	10.6	5675	11.6
inclusiv mun. Bălți	47	4.2	70	4.2	436	4.6	1516	4.2	2069	4.2
RD Centru	126	11.3	233	14.1	1337	14.0	4843	13.3	6539	13.4
RD Sud	56	5.0	124	7.5	615	6.4	1593	4.4	2388	4.9
UTA Găgăuzia	29	2.6	68	4.1	273	2.9	892	2.4	1262	2.6

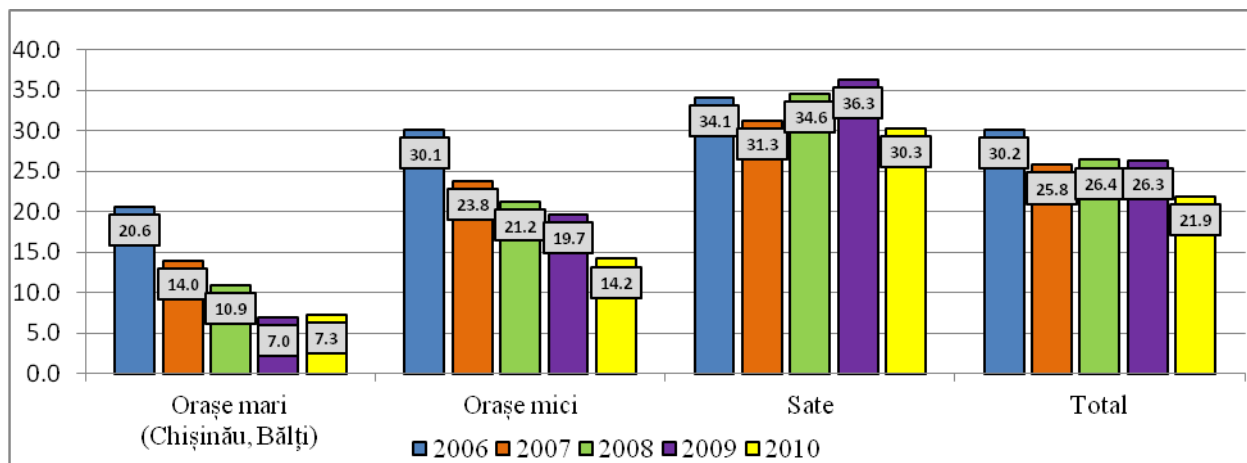
Sursa: Biroul Național de Statistică

Polarizarea economică a Republicii Moldova este și mai clar vizibilă dacă dezagregăm teritorial volumul total al veniturilor din vânzări pe economie. Astfel, companiile înregistrate în Chișinău raportează mai mult de 70 % din veniturile din vânzări pe țară.

1.4 Sărăcia

Diferențiat se prezintă și sărăcia pe țară. Analiza datelor Cercetării Bugetelor Gospodăriilor Casnice pentru anul 2010 arată că sub aspect regional, inegalitatea în sate și orașele mici a crescut, iar în orașele mari (Chișinău și Bălți) diferența dintre bunăstarea celor săraci și bogați s-a diminuat. Astfel, la sate rata sărăciei a constituit 30,3 %, în orașe 14,2 %, iar în orașele mari de 7,3 %.

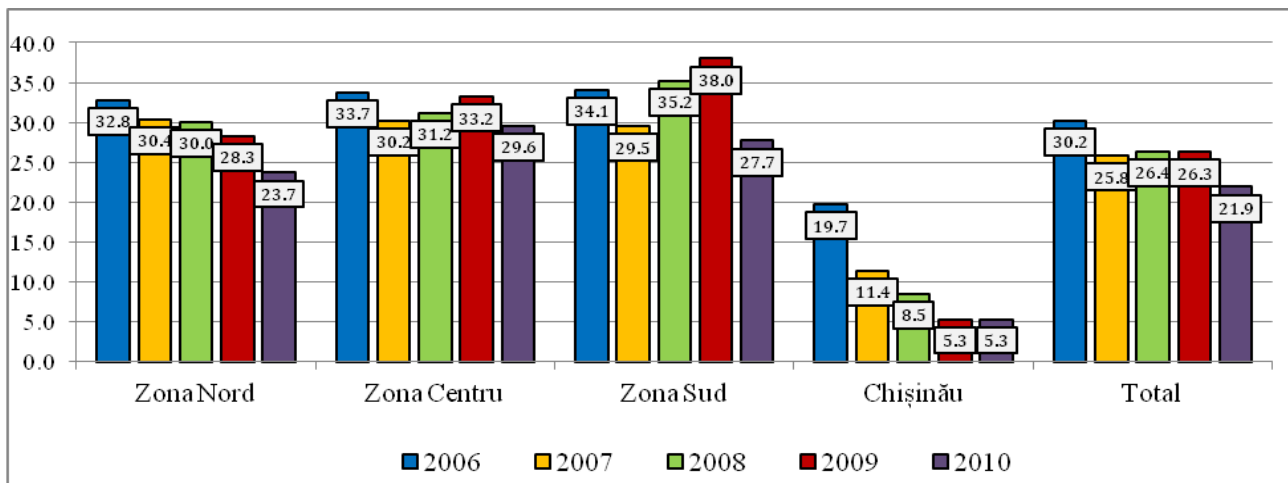
Figura 4. Rata sărăciei absolute după mediul de reședință, anii 2006 - 2010



Sursa: Cercetarea Bugetelor Gospodăriilor Casnice, BNS

Privită pe zone statistice, rata sărăciei se dovedește a fi neuniformă între Regiunea de Dezvoltare Nord, Centru și Sud, dar totuși la mare diferență comparativ cu mun. Chișinău.

Figura 5. Evoluția ratei sărăciei în Republica Moldova pe zone, anii 2006 - 2010



Sursa: Cercetarea Bugetelor Gospodăriilor Casnice, BNS

1.5 Dezvoltarea regională în documentele strategice naționale

Guvernul, prin Programul de activitate „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” 2011-2014, și-a asumat angajamentul de a distribui echitabil șansele de dezvoltare durabilă pe întreg teritoriul țării, întrucât orașele ale țării sunt elemente extrem de importante în promovarea dezvoltării economice și sociale echilibrate teritorial, îndeosebi prin rolul lor de legătură între spațiul urban și cel rural.

În Republica Moldova, dezvoltarea regională s-a regăsit în cadrul Strategiei de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei pentru perioada 2004-2006, unde a fost identificată ca una din prioritățile

principale: „dezvoltarea regională, îmbunătățirea condițiilor pentru creșterea stabilă pe întreg teritoriul țării”.

Mai târziu, problema existenței disparităților inter și intra regionale s-a regăsit și în Strategia Națională de Dezvoltare 2008 - 2011. Potrivit Strategiei, dezvoltarea regională constituia una din cele cinci priorități naționale cu scopul general de realizare a „unei dezvoltări social - economice echilibrate și durabile pe întreg teritoriul Republicii Moldova prin coordonarea eforturilor în cadrul regiunilor de dezvoltare”. Documentul menționat face referință la decalajele în dezvoltarea socio - economică dintre municipiul Chișinău și Bălți, și restul țării. Modelul dezvoltării regionale specificat în acea Strategie este reflectat în Legea nr. 438 - XVI din 28 decembrie 2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova și care are drept obiectiv obținerea unei dezvoltări social - economice echilibrate și durabile pe întreg teritoriul Republicii Moldova. Astfel, atât în Strategie, cât și în Legea privind Dezvoltarea regională a fost menționată necesitatea accelerării dezvoltării orașelor în calitate de „poli de creștere”, care implicit pot contribui la dezvoltarea regiunilor. Într-o primă etapă de implementare a politicii de dezvoltare regională, accentul a fost pus pe unele programe de asistență socială care au avut drept scop acordarea asistenței zonelor defavorizate, iar într-o etapă ulterioară accentul va fi pus pe focusarea eforturilor de amplificare a ritmurilor de creștere în zonele cu potențial economic.

Prezenta PPP își propune să intervină pentru a impulsi dezvoltarea acelor orașe care au potențial economic și prin urmare ar duce la dezvoltarea în ansamblu a țării și combaterea disparităților. Totodată, politica curentă nu intenționează să limiteze dezvoltarea municipiului Chișinău și Bălți, și nu anulează alte politici ale statului de diminuare a disparităților regionale (de ex. acordarea ajutorului social).

Din cauza datelor statistice insuficiente, analiza orașelor din regiunea de dezvoltare Transnistria nu a fost efectuată.

II. CADRUL LEGAL PRIVIND DEZVOLTAREA URBANĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA

2.1 Cadrul legal al dezvoltării regionale

În Republica Moldova, cadrul legal privind dezvoltarea urbană este format dintr-un set de acte legislative și normative, cele de bază fiind:

1. *Legea Nr. 764 din 27.12.2001 privind organizarea administrativ - teritorială a Republicii Moldova*; conform Legii, în Republica Moldova sunt:

- 5 municipii (Chișinău, Bălți, Bender, Comrat, Tiraspol);
- 60 orașe (inclusiv regiunea transnistreană).

Fiecare oraș dispune de relații diferite cu zona adiacentă, definindu-și astfel spațiul de influență urbană. Majoritatea orașelor (din dreapta Nistrului) sunt centre raionale, ceea ce înseamnă că au un rol semnificativ (economic, administrativ, social) asupra arealului rural din raza sa de influență (delimitat de hotarele raionale).

2. *Legea Nr. 438 din 28.12.2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova* definește principalele obiective și principii, regiunile de dezvoltare funcționale pe teritoriul Republicii Moldova, modul de cooperare interregională, cadrul instituțional, instrumentele specifice politicii pentru dezvoltare regională, mijloacele necesare creării și funcționării regiunilor de dezvoltare (1% din veniturile aprobate în Bugetul de Stat pentru anul respectiv). Conform legii, la nivel național

este elaborată Strategia Națională de Dezvoltare Regională, iar la nivel de regiune (Nord, Centru și Sud) este elaborată Strategia de Dezvoltare Regională pentru fiecare regiune, care identifică prioritățile și măsurile de implementare la nivel regional.

Modelul de dezvoltare regională, introdus prin Legea privind dezvoltarea regională în Republica Moldova, prevede crearea unor regiuni mai mari, cu atribuții în domeniul planificării strategice, care ar complementa structura teritorial - administrativă existentă. Această abordare oferă posibilitatea reducerii costurilor (prin efectul economiei de scară) și a creșterii capacităților de planificare strategică, menținând totodată prestarea serviciilor publice mai aproape de cetățeni - la nivelurile local și raional.

3. *Legea Nr. 835 din 17.05.1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului.* Conform legii, unul din obiectivele majore ale activității de amenajare a teritoriului îl constituie dezvoltarea economică și socială echilibrată în condițiile respectării specificului fiecărei zone, precum și ameliorarea calității vieții oamenilor și colectivităților umane;
4. *Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală,* prevede principiile de bază ale administrației publice locale: autonomia locală și descentralizarea serviciilor publice.
5. *HG Nr. 127 din 08.02.2008 cu privire la măsurile de realizare a Legii nr. 438 - XVI din 28.12.2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova, care include următoarele:*
 - Regulamentul Consiliului Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale;
 - Regulamentul - cadru al Consiliului Regional pentru Dezvoltare;
 - Regulamentul - cadru al Agenției de Dezvoltare Regională;
 - Regulamentul de formare și utilizare a mijloacelor Fondului național pentru dezvoltare regională.

2.2 Cadrul instituțional al dezvoltării regionale

Legea privind dezvoltarea regională prevede două nivele de organizare a cadrului instituțional pentru dezvoltarea regională: nivelul național și nivelul regional.

Nivel național:

- Consiliul Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale;
- Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor (Direcția Generală Dezvoltare Regională);
- Fondul Național pentru Dezvoltare Regională.

Nivel regional:

- Consiliile Regionale pentru Dezvoltare (Nord, Centru și Sud);
- Agențiile de Dezvoltare Regională (Nord, Centru și Sud).

2.3 Cadrul strategic al dezvoltării regionale

Nivel național:

- Strategia Națională de Dezvoltare Regională (2010 - 2012)⁴
 - Documentul Unic de Program (2010 - 2012)
 - Plan anual de implementare

⁴ La moment se elaborează o nouă Strategie.

Nivel regional

- Strategia de Dezvoltare Regională (pentru fiecare din regiunile Nord, Centru și Sud) 2010 - 2016
 - Planul Operațional Regional (2010 - 2012), aprobat de CRD
 - Planul anual de activitate

Potrivit legii Nr. 438 din 28.12.2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova, țara este împărțită în 6 zone de dezvoltare regională, funcționale la moment fiind doar 3 (Nord, Centru și Sud):

Tabel 2. Componența Regiunilor de Dezvoltare Regională, conform Legii Nr.438 din 28.12.2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova

Regiunile de dezvoltare	Unitățile administrativ-teritoriale	Locuitorii din regiune (la începutul lui 2012)
Nord	Municipiul Bălți, raioanele Briceni, Dondușeni, Drochia, Edineț, Fălești, Florești, Glodeni, Ocnița, Rîșcani, Sângerei, Soroca	1,002,600
Centru	Raioanele Anenii Noi, Călărași, Criuleni, Dubăsari, Hîncești, Ialoveni, Nisporeni, Orhei, Rezina, Strășeni, Șoldănești, Telenești, Ungheni	1,062,000
Sud	Raioanele Basarabeasca, Cahul, Cantemir, Căușeni, Cimișlia, Leova, Ștefan Vodă, Taraclia	538,900
Unitatea teritorială autonomă Găgăuzia	Comrat, Ceadâr -Lunga, Vulcănești	161,700
Municipiul Chișinău		794,800
Transnistria	Unitățile administrativ-teritoriale din stânga Nistrului, inclusiv municipiile Tiraspol și Bender	-

III. CADRUL LEGAL PRIVIND DEZVOLTAREA URBANĂ A UNIUNII EUROPENE

3.1 Amenajarea teritoriului

- *Schema de Dezvoltare a Spațiului Comunitar - UE, Potsdam, mai 1999*

Acest document stabilește principiile directoare pentru o politică de dezvoltare spațială în UE: dezvoltarea unui sistem urban echilibrat și policentric, și o nouă relație oraș - mediu rural; asigurarea unei parități a accesului la infrastructuri și informații; dezvoltarea durabilă, gestionarea inteligentă și protejarea naturii și a patrimoniului cultural.

- *Agenda Teritorială Europeană, mai 2007*

În contextul politicii de coeziune teritorială, Agenda a stabilit drept prioritate dezvoltarea policentrică și inovarea prin crearea unor rețele de regiuni urbane și orașe. În acest context, este stipulat că orașele care funcționează ca centre regionale ar trebui să coopereze, ca elemente ale modelului policentric, pentru a oferi o parte din propria valoare adăugată altor orașe, din zone rurale și periferice, precum și din zone cu provocări și necesități geografice specifice.

3.2 Dezvoltarea durabilă

- *Carta de la Leipzig privind dezvoltarea durabilă a orașelor, 24-25 mai 2007*
Acest document stabilește că Europa are nevoie de orașe puternice, iar în acest sens dezvoltarea urbană integrată ar trebui aplicată unitar la nivelul Europei, cadrul cel mai potrivit fiind cel stabilit la nivel național și european.
- *Declarația de la Toledo privind dezvoltarea urbană, 22 iunie 2010*
Prin această declarație s-a reiterat necesitatea de a promova o dezvoltare urbană mai inteligentă, durabilă și incluzivă din punct de vedere social. Astfel, s-a accentuat necesitatea implementării strategiilor de dezvoltare urbană integrată, adoptând o viziune globală și comprehensivă a orașului, având drept reper o perspectivă a dezvoltării teritoriale care să promoveze, într-un mod armonios și integrat, toate dimensiunile sustenabilității urbane, precum și noile dezvoltări și zone existente ale orașului.
- *Documentul Rio+20 „Viitorul pe care ni-l dorim”, 22 iunie 2012*
Obiectivele de bază ale acestui document sunt:
 1. Promovarea dezvoltării economice verzi în contextul dezvoltării durabile și reducerii sărăciei;
 2. Fortificarea rețelei instituționale pentru promovarea dezvoltării durabile.

În textul documentului una dintre ariile tematice stabilite ține de dezvoltarea durabilă a orașelor și a așezărilor umane. Astfel, este stipulat că dacă orașele/așezările umane sunt bine planificate și dezvoltate, în special prin utilizarea unor instrumente integrate de planificare și management, atunci acestea pot asigura și promova dezvoltarea unei societăți durabile din punct de vedere economic, social și al protecției mediului.

3.3 Dezvoltarea spațială

- *Perspectiva europeană privind dezvoltarea spațială - Potsdam, mai 1999*
În acest document este stipulat expres că pentru a asigura o dezvoltare regională echilibrată este necesar să ne axăm pe o abordare policentrică, evitându-se astfel concentrarea resurselor, populației, cât și a dezvoltării economice doar în anumite centre urbane. Astfel, acest concept de policentricitate, este un instrument central adoptat de EU ca principal mijloc de echilibrare a dezvoltării spațiale viitoare.

3.4 Urbanism

- *Rezoluția Parlamentului European nr. 2008/2130(INI) asupra dimensiunii urbane a politicii de coeziune* accentuează importanța prioritizării finanțărilor de proiecte ce vizează planurile de dezvoltare urbană
- Comisia Europeană a lansat „*Ghidul dimensiunii urbane în contextul politicilor comunitare*”, instrument adresat actorilor implicați în domeniul dezvoltării urbane. Acesta identifică inițiativele cu implicații directe și indirecte asupra dezvoltării urbane și furnizează o imagine globală a politicilor comunitare aferente perioadei 2007-2013.

IV. EXPERIENȚA ALTOR ȚĂRI RELEVANTE ÎN DEZVOLTAREA URBANĂ

4.1 Experiența UE - Scurt istoric

Grupul de lucru pentru elaborarea PPP a examinat experiența României, Țărilor Baltice și Sloveniei în domeniul dezvoltării regionale și urbane. Aceste experiențe sunt relevante pentru Republica Moldova datorită asemănărilor la nivel de mărime teritorială, populație, parcurs istoric, mentalitate, etc.

- Anul 1986 marchează adoptarea Programului Pieței Unice Europene și semnarea Actului Unic European. Actul Unic European pune bazele unei politici de coeziune de sine stătătoare.
- În anul 1988 are loc, odată cu creșterea considerabilă a alocațiilor din bugetul comunitar, recunoașterea importanței Fondurilor Structurale, denumire sub care sunt cunoscute fondurile de solidaritate, pentru reducerea disparităților regionale la nivel comunitar.
- Odată cu intrarea în vigoare, în anul 1993 a Tratatului de la Maastricht, coeziunea economică și socială devine, alături de uniunea economică și monetară, și piața unică, unul dintre principalele obiective ale Uniunii Europene (UE). Totodată, se creează și Fondul de Coeziune, pentru sprijinirea proiectelor în domeniul mediului și transporturilor în statele membre cel mai puțin prospere (Spania, Portugalia, Grecia, Irlanda).
- În anul 2000, pentru promovarea dezvoltării economice și sociale a țărilor din Europa Centrală și de Est candidate la aderarea la Uniunea Europeană, programul PHARE este completat de Instrumentul pentru Politici Structurale de Preaderare (ISPA) și Programul Special de Aderare pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală (SAPARD).
- Tratatul de la Lisabona (2007) adaugă, fără a modifica fundamental prevederile legislative ale politicii de coeziune, o dimensiune nouă, și anume „coeziunea teritorială”, cu impact asupra înțelegerii și implementării politicii de coeziune. În „Orientările Strategice Comunitare privind Coeziunea 2007 - 2013”, document care trasează liniile directoare pentru politica de coeziune în perioada 2007 - 2013, sunt specificate modalitățile în care dimensiunea urbană a politicii de coeziune poate fi luată în considerare în elaborarea programelor operaționale cu finanțare din fonduri structurale: acțiuni de promovare a orașelor ca motoare de dezvoltare regională, având ca scop creșterea competitivității, acțiuni de sprijinire a promovării coeziunii interne a orașelor prin sprijinirea cartierelor aflate în dificultate, în special prin reabilitarea mediului ambiant, reabilitarea anumitor zone, conservarea și dezvoltarea moștenirii culturale și istorice, acțiuni care au ca scop promovarea unei dezvoltări echilibrate, policentrice a teritoriului Uniunii Europene prin dezvoltarea rețelelor urbane la nivel național și comunitar.

4.2 Experiența României

În România, politica de dezvoltare regională a început să se contureze odată cu funcționarea programului PHARE, în 1996. Doi ani mai târziu, în 1998, a fost stabilit cadrul legal de dezvoltare a acesteia, prin Legea nr. 151 din 15 iulie 1998 privind dezvoltarea regională în România, care stabilește obiectivele politicii naționale în domeniu, instituțiile implicate, competențele și instrumentele specifice promovării politicii de dezvoltare regională. În prezent, în România sunt 8 regiuni de dezvoltare, constituite prin asociere benevolă a unor județe vecine, fără a fi unități administrativ teritoriale și fără a avea personalitate juridică. Principalul obiectiv al politicii de dezvoltare regională a fost orientat spre diminuarea dezechilibrelor regionale existente, cu accent pe stimularea dezvoltării echilibrate și pe revitalizarea zonelor defavorizate (cu dezvoltare întârziată) și prevenirea creării de noi dezechilibre.

Mai târziu, în corelație cu politica de dezvoltare regională a țării, în procesul de elaborare a Cadrului Strategic Național de Referință 2007-2013 (CSNR), s-a stabilit între obiectivele strategice ale perioadei 2007-2013, necesitatea sprijinirii dezvoltării polilor de creștere existenți și/sau în formare. Deci, documentul de referință al României pentru programarea fondurilor structurale și de coeziune, a stabilit o prioritate strategică dedicată promovării dezvoltării teritoriale echilibrate. În cadrul acestei priorități orașele sunt considerate elemente cheie pentru atingerea obiectivului privind asigurarea coeziunii sociale, economice și teritoriale la nivel național, menționându-se că zonele urbane „acționează ca motoare ale dezvoltării economice pentru regiuni și sub - regiuni și, cu precădere, pentru zonele rurale din vecinătate”⁵. În acest context, se afirmă că strategia se va concentra pentru a crea condiții astfel încât să se pună în valoare potențialul urban, creșterea economică a orașelor, crearea de locuri de muncă și promovarea coeziunii sociale în regiuni.

4.3 Experiența Țărilor Baltice

Politica regională în *Lituania* este văzută ca fiind executată prin:

- Mijloace de integrare a dimensiunii regionale în strategiile și programele sectoriale (abordare orizontală);
- Programe regionale pentru rezolvarea problemelor regionale foarte specifice (abordare verticală);
- Inițiative locale și regionale, finanțate de la bugetele locale, bugetul de stat, sprijinul structural al UE (abordarea verticală).

În *Estonia*, politica de dezvoltare regională are ca obiectiv dezvoltarea economică a tuturor regiunilor, nu doar a regiunilor defavorizate. Astfel, regiunile de dezvoltare în Estonia, în număr de 12, au fost concentrate împrejurul celor mai importante localități urbane. În Strategia de Dezvoltare Regională a Estoniei, 2005-2015, este stipulat expres că obiectivul general al politicii de dezvoltare regională până în anul 2015 este asigurarea dezvoltării durabile a tuturor regiunilor, luându-se în calcul avantajele de dezvoltare și caracteristicile inerente fiecărei regiuni, cât și avantajele competitive ale fiecărei regiuni. Principiile de bază ale politicii de dezvoltare regională în Estonia au vizat susținerea inițiativei locale, durabilitatea proiectelor de dezvoltare și susținerea inovațiilor. Un rol aparte în politica de dezvoltare regională l-au avut localitățile urbane, acestea fiind percepute ca adevărate centre de dezvoltare regională.

4.4 Experiența Sloveniei

În prezent Slovenia este una dintre cele mai policentrice țări din Europa, în ciuda faptului că este o țară mică ca suprafață. Acest lucru se datorează în mare parte sinergiei eficiente a politicilor de dezvoltare regională și spațială. Astfel, conceptul de dezvoltare policentrică a fost utilizat atât ca instrument de dezvoltare a centrelor urbane, cât și ca instrument în dezvoltarea echilibrată a regiunilor. Nu există regiuni administrative în Slovenia. Potrivit instrumentului statistic NUTS 3, în Slovenia există 12 regiuni de dezvoltare, acestea fiind determinate în mare parte în jurul centrelor urbane. Politica de dezvoltare regională și spațială în Slovenia a fost orientată cu precădere spre dezvoltarea economică a regiunilor, decât pe reducerea disparităților.

⁵ Cadrul Strategic Național de Referință 2007-2013, România, pag.121.

V. NECESITATEA INTERVENȚIEI ȘI PROBLEMA IDENTIFICATĂ

5.1 Necesitatea intervenției

Necesitatea intervenției decurge din problemele-cheie identificate în analiza problemei și anume:

- Concentrarea creșterii economice, impulsionată de investițiile în capital fix în zona municipiului Chișinău și a municipiului Bălți. Acest fapt ce a determinat creșterea disparităților dintre zona capitalei și municipiului Bălți față de celelalte orașe și regiuni de dezvoltare. Astfel, Republica Moldova riscă să-și piardă centrele urbane/regionale de susținere a dezvoltării economice;
- Declinul socio - economic a numeroase centre urbane și diminuarea rolului lor în dezvoltarea ariilor adiacente;
- Pierderea funcțiilor urbane a multor orașe, fenomen generat de restructurarea industrială, migrația în masă a populației;

5.2 Problema identificată

Economia RM în ultimul deceniu a înregistrat o creștere economică, care nu a fost suficientă pentru a rezolva gravele probleme sociale și de eradicare a sărăciei. De asemenea, nu s-a reușit diminuarea decalajului de dezvoltare față de țările dezvoltate și de cele din regiune. În comparație cu țările din Europa, Republica Moldova se deosebește printr-o polarizare economică extrem de pronunțată. Una din cauzele acestei situații este explicată de dezvoltarea lentă a centrelor raionale din RM. În acest context, *problema identificată* a acestei politici este formulată în felul următor: **“Decalaj în nivelul dezvoltării economice a orașelor din Republica Moldova”**. În Anexa 1 este prezentat arborele problemei care a fost elaborat și discutat în cadrul grupului de lucru.

Argumentare: Din diverse cauze (descrise anterior mai sus) orașele din Republica Moldova au cunoscut un nivel diferit al dezvoltării economice. Municipiul Chișinău este localitatea cea mai avansată. Fenomenul care se atestă este decalajul mare de dezvoltare dintre orașele țării, în primul rând între orașele mari (Chișinău și Bălți) și restul orașelor, cât și între orașe. Acest fenomen, precum și creșterea economică, este măsurat printr-un indicator *Proxy*⁶ - investițiile în capital fix, întrucât acesta explică, într-o foarte mare măsură, nivelul de dezvoltare al orașelor. Astfel, în anul 2010, municipiul Bălți a avut de 2,5 ori mai puține investiții în capital fix pe cap locuitor comparativ cu municipiul Chișinău (3794,7 lei vs. 9431,5 lei), în timp ce restul țării a avut, în mediu, de 4,8 ori mai puține investiții în capital fix pe cap locuitor comparativ cu municipiul Chișinău (1946,1 lei vs. 9431,5 lei).

Pe de altă parte, procesul de urbanizare este un fenomen benefic sub diferite aspecte, întrucât duce la creșterea economiei de scară, concentrarea resurselor și populației, creșterea ratei de recuperare a investițiilor, etc.

Investițiile sunt indispensabile pentru a genera o creștere economică la nivel regional, pentru a crea mai multe locuri de muncă, pentru a asigura o remunerare mai bună a salariaților și pentru a îmbunătăți performanțele economice și financiare.

⁶ În statistică, un indicator Proxy ar putea, în sine, să nu măsoare direct un fenomen, dar poate fi determinant sau reprezenta o "condiție", în cazul când nu există date.

Deficiența sistemului fiscal a fost identificată ca o altă cauză a investițiilor reduse în orașele din regiuni. Sistemul actual al finanțelor publice creează un hazard moral, pentru că autoritățile publice locale nu au nici o motivație să lărgescă baza de impozitare și să crească cota veniturilor proprii, acestea bazându-se în mare parte pe transferurile realizate de la centru. Administrația publică locală nu dispune de surse proprii de venit semnificative și respectiv nu poate decide și rezolva în mod independent multe dintre problemele apărute. Impozitele și taxele locale generează sume mici, ce reprezintă o pondere redusă în bugetele locale - mai puțin de 15 % din bugetele locale. Mai mult, se atestă că autoritățile APL au o capacitate limitată de a modifica nivelurile sau baza taxelor și impozitelor locale prevăzute în Codul Fiscal, precum și de a stabili facilități fiscale proprii pentru taxele și impozitele locale. Deficiența sistemului fiscal este determinată și de o bază fiscală erodată. Acest fapt conduce la restrângerea acesteia, la micșorarea veniturilor locale proprii și la reducerea echității fiscale prin favorizarea unor agenți economici sau categorii sociale.

O alta sub-cauză a deficienței sistemului fiscal este ineficiența sistemului de transferuri între APC și APL, fapt ce are ca efect descurajarea efortului fiscal propriu al localităților. În prezent, bugetele APL sunt suplinite prin transferuri conform principiului echității. Astfel, APL care au capacități de sporire a veniturilor bugetare prin inițiative proprii pot fi puse în situația de a fi penalizate indirect prin reducerea sumelor de transfer la bugetul local. O altă deficiență a sistemului ține de realizarea nejustificată a transferului în doi pași - întâi către bugetul raioanelor și apoi către bugetele APL de nivelul I.

Deficiența sistemului financiar rezultă și din faptul că în Republica Moldova transferul responsabilităților nu a fost efectuat în paralel cu transferarea resurselor necesare pentru îndeplinirea lor. Aceasta a condus la apariția unor pronunțate dezechilibre verticale în finanțare. Astfel, exercitarea acestor atribuții este dificilă, iar altelei chiar imposibilă pentru unitățile administrativ - teritoriale mici sau cu bugete reduse. În același timp, lipsește un mecanism ce ar garanta unităților administrativ teritoriale resursele financiare necesare pe termen mediu și lung în vederea exercitării și îndeplinirii competențelor transferate de către stat.

Economia de scară redusă; Republica Moldova este o țară mică din punct de vedere geografic, iar distanțele dintre localități sunt minore. Aceste distanțe mici nu au nici un rol benefic pentru a consolida integritatea economică a țării, atât timp cât unele localități la modul practic sunt izolate de altele din cauza infrastructurii de transport defectuoase și din cauză că aceste comunități nu sunt atractive ca loc de trai. În consecință, aceasta duce la deprecierea capitalului uman și productiv. Aceasta împiedică valorificarea avantajelor comparative pe care aceste localități le au în cadrul economiei regionale și naționale.

Gestionarea insuficientă a proceselor de dezvoltare la nivel local este o altă cauză ce a determinat nivelul redus al investițiilor în orașele din regiuni. Aceasta la rândul său este determinată de alte sub-cauze care țin de capacitățile APL în gestionarea acestor procese precum și lipsa transparenței. O mare parte a autorităților publice locale nu percep atragerea investițiilor ca fiind parte din spectrul lor de competențe și obligații prioritare. Astfel, prin atragerea investițiilor se înțelege, în special, promovarea unor proiecte de dezvoltare comunitară finanțate de donatori internaționali și nu încurajarea investițiilor private, locale sau străine. Dezvoltarea economică durabilă a orașelor și regiunilor depinde în mare parte de capacitățile autorităților locale de a identifica oportunități anume pentru investitorii privați și de a le promova într-o manieră avantajoasă pentru cetățeni și pentru investitori. În același context, se adaugă și o altă sub-cauză ce ține de *transparență*. Astfel, multe companii nu sunt satisfăcute de calitatea dialogului și transparența interacțiunilor cu APL. De exemplu, ele se plâng de relații nu tocmai

bune cu autoritățile locale,⁷ dat fiind faptul că acestea nu oferă în condiții transparente și echitabile accesul la proprietăți publice. Mai mult decât atât, se atestă că autoritățile publice deseori rețin în mod ilegal eliberarea documentelor necesare ce ar permite începerea activităților de producție. Evoluțiile modeste ale orașelor din regiuni au fost cauzate și de faptul că *baza fiscală* pe care se sprijină autoritățile locale poate fi erodată. Îngustarea bazei fiscale în comparație cu necesitățile de finanțare este demonstrată de scăderea continuă a cotei veniturilor curente. Astfel, în 2004 veniturile curente depășeau 50 % din totalul veniturilor bugetelor unităților administrativ teritoriale de nivelul II, atunci, în prima jumătate a anului 2009 acestea abia dacă atingeau un sfert din totalul veniturilor. Scăderea veniturilor proprii a fost cauzată nu doar de evoluțiile economice nefavorabile, dar și de anumite decizii legislative, cum ar fi introducerea începând cu 2008 a cotei zero la impozitul pe venitul reinvestit și care fac parte din veniturile proprii ale unităților administrative. La tot acest complex de cauze se mai adaugă și repartizarea inechitabilă a resurselor pentru menținerea carcusei urbanistice.

Accesul limitat al orașelor din regiuni față de nodurile de transport constituie o altă cauză a investițiilor reduse în regiuni. Acest fapt este determinat atât de densitatea rețelei rutiere, cât și de calitatea infrastructurii rutiere. Astfel, drumurile de o calitate proastă ar putea respinge un anumit număr de investitori să-și investească capitalul în orașele regionale, alegând mai degrabă să investească în municipiile Chișinău sau Bălți, care dispun de o infrastructură rutieră relativ dezvoltată.

Investițiile reduse în orașele din regiuni se datorează în mare măsură și *interesului scăzut al investitorilor față de aceste orașe*. În acest context, părerile mai multor investitori indică asupra faptului că adesea impunerea unor reglementări complexe de către autoritățile locale de nivelul II influențează asupra mediului de afaceri din localitatea respectivă, generând corupție și reducând din atractivitatea investițională a localității.⁸ Asemenea reglementări abuzive țin în mare măsură de eliberarea certificatelor de funcționare a unităților comerciale, eliberarea autorizațiilor în domeniul construcțiilor, certificatelor de urbanism și darea în arendă a terenurilor. Mai mult, atractivitatea redusă a orașelor pentru investiții este determinată și de *lipsa capitalului uman calificat*, necesar pentru desfășurarea activităților economice.⁹ Astfel, s-a constatat că în raioanele/ orașele unde există instituții de învățământ (școli vocaționale, colegii) companiile sunt tentate să investească mai mult.

Instrumentarul de planificare depășit sau inexistent este o altă cauză a investițiilor reduse în regiuni. Multe dintre localitățile țării nu și-au trasat perspective clare și realiste de dezvoltare economică pe termen lung. În prezent puține din localitățile din Republica Moldova au strategii credibile sau planuri de dezvoltare socio – economică. Dacă și fac la modul practic ceva pentru atragerea investițiilor, acestea sunt activități mai mult sporadice. De asemenea, se atestă că o mare parte a localităților nu sunt dotate cu planuri urbanistice de amenajare a teritoriului. Conform datelor Ministerului Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, în prezent, din 57 de localități urbane dispun de documentație de urbanism elaborată sau în curs de elaborare 19 localități, ceea ce constituie 29% din totalul localităților urbane. În aceeași ordine de idei, s-a constatat că în mare parte Planurile urbanistice generale ale localităților nu sunt integrate cu strategiile de dezvoltare socio - economică, acest lucru având un impact negativ asupra dezvoltării durabile a localităților.

⁷ Această informație a parvenit în cadrul focus group-ului organizat cu mediul de afaceri

⁸ Valeriu Prohnițchi, Alex Oprunenco, Ana Popa, Adrian Lupușor, „Atractivitatea investițională a regiunilor din Republica Moldova”, Chișinău 2010.

⁹ Focus grup organizat cu antreprenorii din Regiunile de Dezvoltare

5.4 Efectele problemei

Această problemă are efecte asupra dezvoltării orașelor din regiuni și a degradării infrastructurii existente. Acestea la rândul lor produc efecte asupra nivelului redus al veniturilor proprii ale orașelor care în consecință vor avea un impact major asupra veniturilor populației din regiuni, iar decalajul dintre veniturile populației din orașele din regiuni și capitală va fi unul și mai accentuat. Astfel, decalajul la nivel de venituri și nivel de trai al populației din orașele din regiuni comparativ cu populația din Chișinău și Bălți este destul de pronunțat. În acest context, salariul mediu în anul 2011 a constituit 4378.4 lei în municipiul Chișinău și 4017 lei în municipiul Bălți, pe când media în celelalte orașe a fost de 2720 lei. Neintervenția în situația existentă ar putea duce la decalaje și mai mari în viitor. Veniturile reduse ale populației din regiuni influențează bunăstarea populației și condițiile de trai, iar lipsa veniturilor în consecință duce la ridicarea indicelui sărăciei și la alte probleme sociale ce derivă din acestea.

Mai mult decât atât, lipsa investițiilor în regiuni diminuează posibilitatea populației locale de a se angaja, aceasta ducând în cele din urmă la creșterea șomajului. Pe fundalul acestor deficiențe, crește riscul migrației, atât interne cât și externe. O parte a populației va continua să migreze spre capitală, iar o parte va căuta un loc de muncă în afara țării. Aceste fenomene pot duce în final la depopularea localităților din regiuni și la scăderea în continuare a indicelui demografic.

Un alt efect al problemei ține de *concentrarea factorilor de producție preponderent în Chișinău și Bălți*, dat fiind faptul că aceste două orașe/municipii dispun de cel mai bun climat din țară pentru desfășurarea activității economice, cele mai bune resurse umane și cele mai performante infrastructuri.

VI. OBIECTIVELE ȘI BENEFICIARIII POLITICII PUBLICE

6.1 Obiectivele general

Obiectivul general elaborat întru realizarea propunerii de politică publică este: *“Asigurarea dezvoltării economice durabile a orașelor din Republica Moldova”*.

6.2 Obiective specifice

- Creșterea investițiilor în capital fix pe cap de locuitor în orașe cu 35 % către anul 2016 (de la 2592 lei/cap loc în 2010 la 3500 lei cap/loc în 2016) și cu 80 % către anul 2020 (de la 2592 lei/cap. loc în 2010 la 4665 lei/cap. loc în 2020);
- Reducerea ratei sărăciei în orașe cu 4 puncte procentuale (de la 14,2 % în 2010 la 10,2 % către anul 2016) și cu 8 puncte procentuale către 2020 (la 6,2 %).

6.3 Beneficiarii politicii

Conceptul propunerii de politică publică în sine a fost determinat ca fiind elaborat pentru următoarele categorii de beneficiari, după cum urmează:

1. Populația urbană
2. Populația din ariile adiacente localităților urbane
3. Autoritățile administrației publice locale de nivelul I și II.

În acest context, propunerea de politică publică elaborată va contribui la creșterea nivelului de dezvoltare economică nu doar prin prisma intervențiilor de la nivel central, dar și cu implicarea activă a

categoriilor sus menționate, acestea fiind unele din condițiile necesare pentru o bună realizarea a tuturor activităților ce urmează a fi realizate.

VII. OPȚIUNI DE SOLUȚIONARE A PROBLEMEI

7.1 Introducere pentru analiza opțiunilor

Pentru propunerea de politică publică au fost identificate 3 opțiuni și anume:

- Opțiunea 0.** Status quo – neintervenția;
- Opțiunea 1.** Stabilirea polilor de creștere economică într-un singur nivel;
- Opțiunea 2.** Stabilirea polilor în doua nivele: poli de creștere economică și poli de dezvoltare urbană¹⁰.

În conformitate cu prevederile Legii Nr. 764 din 27.12.2001 privind organizarea administrativ - teritorială a Republicii Moldova, în țară sunt:

- 5 municipii (Chișinău, Bălți, Bender, Comrat, Tiraspol);
- 60 orașe (inclusiv regiunea transnistreană).

Fiecare oraș dispune de relații diferite cu zona adiacentă, definindu-și astfel spațiul de influență urbană. Majoritatea orașelor (din dreapta Nistrului) sunt centre raionale, ceea ce înseamnă că au un rol semnificativ (economic, administrativ) asupra arealului rural din raza lor de influență (delimitat de hotarele raionale).

Per ansamblu, pe regiuni de dezvoltare, cea mai mare concentrare de orașe se află în Regiunea de Dezvoltare Nord (20 din numărul total de 60 orașe), iar cea mai mică în Regiunea UTA Găgăuzia (respectiv 4 orașe). În Regiunea de Dezvoltare Sud se găsesc 10 orașe, iar în Regiunea de Dezvoltare Centru 14. Din totalul orașelor, 31 de orașe din Republica Moldova dispun de o populație de până la 20 de mii locuitori, 9 orașe între 20 - 50 de mii, 1 oraș (Bălți) - 143 mii, și Chișinăul, 663 de mii locuitori.

7.2 Profilul investițional al Regiunii de Dezvoltare Nord

Regiunea de Dezvoltare Nord¹¹ se poziționează, comparativ cu RDC și RDS, relativ mai bine ca și performanță investițională curentă, stabilitate și diversificare a fluxurilor investiționale. În Regiunea de Dezvoltare Nord există mai multe oportunități economice pentru ocuparea populației, fluxurile de migrațiune sunt mai puțin intense, iar atractivitatea antreprenorială, rămâne, tradițional, mai puternică decât în alte regiuni ale țării. În mare parte orașele din Regiunea Nord gravitează economic și comercial către municipiul Bălți, care este practic pivotul întregii Regiuni și acel centru economic de dezvoltare care servește ca bună premisă pentru dezvoltarea întreprinderilor mici și mijlocii din orașele regiunii.

¹⁰ O altă propunere de opțiune venită din partea membrilor grupului de lucru a fost identificarea polilor în 2 nivele: poli de creștere economică și poli de dezvoltare urbană. Premisa de la care pornea ideea e că majoritatea orașelor reprezintă centre raionale și că acestea pe lângă rolul administrativ pe care îl au, pot atrage într-o anumită limită finanțări privind investiții, impulsionând în acest fel atât propria dezvoltare, cât și dezvoltarea unor localități din zona lor de influență. O astfel de structurare a polilor există în țările ce dispun de teritoriu mare și respectiv acolo e justificată necesitatea diferitor nivele a centrelor de dezvoltare pentru acoperire.

Pentru politica curentă această opțiune a fost descalificată, din motiv că conceptual este în contradicție cu opțiunea 1 și nu este, de fapt, o opțiune alternativă, ori aceasta ar repeta în mare parte status-quo-ul. Din punct de vedere practic combinația de poli creștere + poli de dezvoltare urbană ar putea fi realizată în condițiile când același procent din buget va fi repartizat ambelor categorii de poli, ceea ce ar face impacturile politicii minimale.

¹¹ Adrian Lupușor, Alex Oprunenco, Ana Popa, Victor Prohnițchi, Iulia Sîrghi, Valeriu Prohnițchi „Probleme și soluții investiționale în Regiunea de Dezvoltare Nord”, Expert Group, Chișinău 2010

De asemenea, unele orașe din Regiunea de Nord (în special Briceni, Lipcani și Ocnîța) sunt atrase și de alte centre economice ca Moghiliov - Podolskii și Cernăuți (Ucraina) și Botoșani (România), pe când orașul Soroca de Iampoli, Ucraina. Aceste legături economice transfrontaliere duc la consolidarea coeziunii interne a Regiunii de Dezvoltare Nord.

În RD Nord se intersectează importante artere de transport național și internațional rutiere și feroviare. Potențialul de infrastructură al Regiunii este completat și de fostul aeroport militar de la Mărculești, transformat în zonă economică liberă. În ceea ce privește rețeaua de drumuri intra-regionale, distanțele dintre punctele extreme sunt de circa 170 km pe direcția nord-sud și de circa 130 km pe direcția vest-est. În medie, orașele din RD Nord sunt așezate la o distanță de 55,3 km față de municipiul Bălți. Lungimea totală a drumurilor publice în RD Nord constituie circa 3,4 mii km sau 36.2 din lungimea totală a drumurilor pe republică. Dintre acestea 31% sunt drumuri naționale acoperite cu îmbrăcăminte rigidă. Densitatea drumurilor publice din RD Nord este de 33.6 km/100km². Densitatea rețelelor de căi ferate în RD Nord este cea mai mică din republică și constituie 2.1 km/100km² fiind sub media republicană de 3.3 km/100km². Principalele joncțiuni feroviare ale RD Nord se află în municipiul Bălți și orașul Ocnîța. ¹²

Orașele din RD Nord sunt, per ansamblu, mai industrializate decât cele din RD Centru și Sud, în special datorită numărului mare de întreprinderi industriale din municipiul Bălți, orașul Edineț, Cupcini, Drochia, Florești, Soroca. Peste 50% din potențialul industrial este concentrat în municipiul Bălți. Agricultură are o mare importanță pentru raioanele din RD Nord, în special pentru orașele adiacente municipiului Bălți (Glodeni, Sângerei, Râșcani) și care servesc ca surse de produse agricole pentru populația din municipiu. În Regiune este amplasată și toată industria zahărului din țară.

7.3 Profilul investițional al Regiunii de Dezvoltare Centru

La nivelul atractivității investiționale, Regiunea de Dezvoltare Centru¹³ se situează pe primul loc. Dat fiind faptul că regiunea este amplasată în jurul Chișinăului, procesele investiționale sunt în mare parte influențate de aceasta. Principalul pol al țării influențează orașele adiacente din Regiunea Centru atât benefic asupra proceselor investiționale (oferirea unei piețe mai mari de desfacere pentru produsele alimentare și agricole ale orașelor adiacente capitalei), cât și negativ, prin absorbția unei mari părți a investițiilor, oferind investitorilor o infrastructură productivă și socială mai bună decât oricare localitate din țară.

Deși orașele din Regiunea Centru dispun și de un anumit potențial industrial, în cea mai mare parte acesta este reprezentat de fabrici vinicole, de produse lactate sau prelucrare a cărnii, adică de ramuri legate de industria alimentară și viti-vinicola (Hîncești, Călărași, Nisporeni, Strășeni, Orhei). ¹⁴

La nivelul infrastructurii, Regiunea Centru are următoarele caracteristici: în ceea ce privește rețeaua de drumuri interregionale, se atestă că distanța maximă dintre localitățile regiunii centru pe Direcția Nord - Sud este aproximativ 180 km, iar pe direcția Est - Vest aproximativ 120 km și legătura poate fi asigurată tranzit prin municipiul Chișinău. Distanța dintre principalele centre urbane (Ialoveni, Strășeni, Ungheni, Orhei, Hîncești) nu depășește 150 km.

¹² Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, Strategia de Dezvoltare regională, Regiunea de Dezvoltare Centru, Aprobata prin decizia Consiliului Regional pentru Dezvoltare Centru nr. 04/02 din 23.03.2010.

¹³ Adrian Lupușor, Alex Oprunenco, Ana Popa, Victor Prohnițchi, Iulia Sîrghi, Valeriu Prohnițchițchi „Probleme și soluții investiționale în Regiunea de Dezvoltare Centru”, Expert Group, Chișinău 2010

¹⁴ Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, Strategia de Dezvoltare regională, Regiunea de Dezvoltare Centru, Aprobata prin decizia Consiliului Regional pentru Dezvoltare Centru nr. 04/02 din 23.03.2010.

Regiunea Centru este traversată de o rețea densă de trasee rutiere internaționale: Coridorul Economic European IX; Coridorul Economic Budapesta-Odesa; Coridorul Giurgiu-lești-Briceni.

7.4 Profilul investițional al Regiunii de Dezvoltare Sud

Regiunea de Dezvoltare Sud¹⁵ istoric este mai puțin dezvoltată decât Regiunea de Dezvoltare Centru și Nord. În ciuda faptului că acum un deceniu nu exista nici o deosebire esențială între RD Sud și RD UTA Găgăuzia ca și atractivitate investițională sau calitate a proceselor economice la nivel regional (cele două formând o regiune economică naturală), în ultimii ani RD UTA Găgăuzia demonstrează o dinamică investițională tot mai pronunțată, depășind în acest context RD Sud ca performanță investițională. Sub aspect economic, RD Sud nu gravitează în jurul unui centru economic intern mai pronunțat, cum ar fi Bălți pentru Regiunea Nord. RD Sud este mult mai centrată pe agricultură în comparație cu celelalte regiuni.

Infrastructura: Lungimea totală a drumurilor publice în Regiunea de Dezvoltare Sud constituie circa 22.4% din lungimea totală a drumurilor pe republică. Dintre acestea, 23.7 % sunt drumuri naționale cu îmbrăcăminte rigidă și 21.7 % drumuri locale, dintre care doar 20 % cu îmbrăcăminte rigidă. Din cauza densității mult mai mici a drumurilor locale în comparație cu RD Centru și RD Nord și calității foarte proaste a acestor drumuri, principalele centre urbane au legături de transport directe sau prin orașul Cimișlia, care asigură funcții de tranzit între raioanele din Sud și Sud - Est. Densitatea rețelelor de căi ferate în RD Sud constituie 4.7 km/ 100km², ceea ce reprezintă cea mai mare valoare în comparație cu media republicană de 3.3 km/100km². RD Sud este unica regiune care are ieșire la mare prin porțiunea de litoral al fluviului Dunărea și anume prin portul Giurgiu-lești.

În regiune activează 3 zone economice libere: Zona economică Liberă „Tvardița”, „Parcul de producție Taraclia”, și Portul internațional Giurgiu-lești.

7.5 Fondul Național pentru Dezvoltare Regională

Fondul constituie 1% din veniturile la Bugetul de Stat pentru un an bugetar. Potrivit Manualului Operațional, FNDR-ul este principala sursă de finanțare prin intermediul căreia Agențiile de dezvoltare regională pot încheia contracte privind efectuarea de lucrări și servicii, procurarea de bunuri, care are drept obiectiv, în mod explicit, promovarea dezvoltării regionale. Operațional, finanțarea proiectelor de dezvoltare regională prin intermediul ADR este efectuată prin trezoreria Republicii Moldova.

În prezent, FNDR-ul urmărește realizarea a doua obiective-cadru și anume:

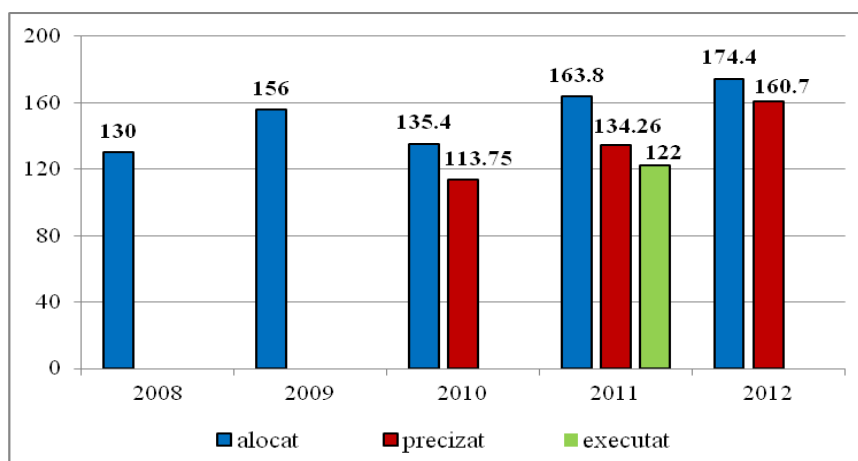
1. Alocarea de mijloace pentru a susține dezvoltarea regiunilor, în special a zonelor defavorizate;
2. Consolidarea posibilităților/capacităților funcționale ale instituțiilor, capabile să asigure implementarea strategiilor de dezvoltare regională.

Astfel, primul obiectiv al dezvoltării regionale prevede o dezvoltare social-economică echilibrată și durabilă pe întreg teritoriul Republicii Moldova și reducerea discrepanțelor dintre nivelurile de dezvoltare social-economică a diferitor regiuni/zonă și ale celor din interiorul fiecărei zone.

Distribuția alocațiilor financiare din Fondul Național pentru Dezvoltare Regională pe parcursul anilor 2008-2012 este prezentată în figura 7.

¹⁵ Adrian Lupușor, Alex Oprunenco, Ana Popa, Victor Prohnițchi, Iulia Sîrghi, Valeriu Prohnițchi „Probleme și soluții investiționale în Regiunea de Dezvoltare Sud”, Expert Group, Chișinău 2010

Figura 7. Bugetul alocat FNDR pentru anii 2008-2012, milioane lei



Sursa datelor: MDRC

Primul apel de proiecte, cu finanțare din FNDR a avut loc în 2010. La primul apel au fost depuse un număr de 135 de cereri de aplicare, dintre care în *Documentul unic de program pentru anii 2010-2012* au fost incluse 56 de proiecte. În prezent sunt în curs de implementare 29¹⁶ de proiecte.

Prioritățile de finanțare stabilite sunt următoarele:

1. reabilitarea infrastructurii fizice;
2. susținerea dezvoltării sectorului privat, în special în regiunile rurale;
3. îmbunătățirea factorilor de mediu și atractivității turistice.

Eligibili pentru a participa la apelul de proiecte sunt APL-urile de nivelul 1 și 2. Potrivit instrucțiunilor de aplicare, sunt selectate pentru finanțare proiectele care au un impact regional și care îndeplinesc condițiile necesare ce vizează calitatea, maturitatea și sustenabilitatea proiectului.

În prezent, finanțarea se face doar dacă propunerea de proiect duce la atingerea obiectivelor priorităților stabilite. Nu este stabilit nici un criteriu ce ar face vreo referință la rata de recuperare economică sau la impactul economic al proiectului asupra ariile adiacente sau în regiune. Astfel, din cele 31 de proiecte acceptate pentru finanțare din FNDR, în urma apelului de proiecte din 2010, 12 din ele au fost depuse de către primăriile orașelor. Celelalte proiecte au fost depuse de către localitățile rurale, fără a îndeplini criteriile rentabilității economice. Deci, atât orașele, cât și localitățile rurale sunt lăsate la liberă competiție, accesând finanțare din aceeași sursă, fără a avea o axă distinctă pentru fiecare dintre ele.¹⁷ Până în prezent, resursele financiare ale FNDR au fost direcționate, în mod prioritar, spre zonele defavorizate. Astfel, proiectele finanțate au mai degrabă caracterul unor programe de asistență socială care urmăresc acordarea suportului zonelor defavorizate și nu amplificarea în continuare a ritmurilor de creștere în zonele/orașele cu potențial economic.

La cel de al doilea apel de proiecte au fost înregistrate 202 de note conceptuale. Raioanele care au depus cele mai multe note conceptuale sunt: Orhei - 18, Ialoveni-14, Hîncești-13, Leova-10, Cahul - 9, Cimișlia - 9. Acest fapt denotă capacitatea APL în scrierea de proiecte și atragerea investițiilor, precum și o bună identificare a problemelor cu care se confruntă comunitățile locale.

¹⁶ Total au fost 31, dar 2 proiecte au fost finalizate pe parcursul anului 2011

¹⁷ A se vedea experiența României și a Poloniei

În continuare se va efectua analiza acestor opțiuni, cu avantajele și riscurile previzibile, precum și impactul acestora din punct de vedere fiscal, administrativ, economic și social.

VIII. OPȚIUNEA 0: STATUS QUO

Orașele Republicii Moldova au un rol important, în primul rând datorită faptului că concentrează o bună parte din populație - 673 mii persoane la începutul anului 2011, ceea ce a constituit aprox. 19% din total (fără or. Chișinău, Bălți și cele din UTSN). În ultimii ani această cifră are o tendință descrescătoare și cel mai probabil va continua să scadă.

Orașul Chișinău are un rol dominant pentru economia națională și va urma să-l aibă, urmat de or. Bălți. Celelalte orașe din țară vor avea același rol local, în primul rând ca centre raionale (majoritatea) și ca piață de desfacere pentru fermierii și agricultorii din raion. Calitatea și productivitatea forței de muncă va continua să fie sub nivelul celei din primele două orașe ale țării, iar treptat aceasta ar putea degrada datorită migrației.

Se vor accentua decalajele la nivel de investiții și activități economice, care vor gravita în jurul or. Chișinău, urmat de Bălți (în 2010, cca 66% din business-uri erau concentrate în municipiul Chișinău și 4.4% în Bălți). Acest lucru, însă se va răsfrânge negativ asupra veniturilor populației din restul orașelor (salariul mediu nominal în 2011 a fost de 4378 lei în Chișinău, de 4017 lei în Bălți, pe când media în celelalte orașe a fost de 2720 lei).

Totodată, potențialul și infrastructura orașelor va rămâne sub nivel. Potrivit IDAM din 2009, doar 54% din orașe (cu excepția or. Chișinău și Bălți) aveau peste 2/3 din drumuri cu acoperire rigidă.

Un argument în favoarea *status quo* este faptul că 1% din bugetul de stat care revine FNDR-ului permite în măsură egală orașelor să aplice pentru finanțarea proiectelor de dezvoltare. Doar că experiența acumulată demonstrează faptul că majoritatea proiectelor au mai mult un caracter social, orientate spre localitățile urbane defavorizate, fără a se baza pe indicatori de performanță, competitivitate. Menținerea situației actuale va continua practicile neuniforme de aprobare a proiectelor fără prezentarea unor aplicații argumentate economic, în mare parte din cauza capacităților limitate ale APL-urilor. Acest lucru a fost demonstrat de valorificarea banilor din fond pînă în prezent: în 2010 au fost alocate 135,4 mln lei din care valorificate au fost 113,75 milioane, în 2011 au fost alocate 163.8 milioane, din care valorificate au fost 122 mln. lei.

Un alt argument în favoarea *status quo* este faptul că pînă în prezent se lucrează la un proiect de document prin care se dorește acordarea statutului de municipiu unor orașe reședințe de raion: Soroca, Ungheni, Orhei și Cahul. Dacă documentul se va aproba și aceste orașe vor deveni municipii ar putea avea loc o schimbare pozitivă a rolului acestor orașe pentru dezvoltarea economică a orașelor și regiunilor, cât și asupra nivelului de trai al populației¹⁸.

8.1 Impactul fiscal

Impactul fiscal a fost analizat din perspectiva eficienței proiectelor de dezvoltare regională cu finanțare din bugetul de stat, indiferent de fondul sau forma prin care au fost efectuate investițiile. Astfel, s-a analizat comparativ investirea unei sume convenționale de 100 milioane lei în proiecte de dezvoltare a orașelor țării (cu excepția municipiului Chișinău și Bălți, orașelor din UTSN) pentru perioada 2013 –

¹⁸ Concept de atribuire a statutului de municipiu unor orașe reședințe de raion_document în lucru

2020. Calculele sunt prezentate în tabelul de mai jos. După cum se observă, costurile apar în primii doi ani (în baza experienței implementării proiectelor anterioare), iar beneficiile încep să apară din anul 3.

Tabel 3. Impact fiscal opțiunea status quo

	Anii	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Status quo	Cost, milioane lei	50.0	50.0	0	0	0	0	0	0
	Beneficii, milioane lei	0	0	21.71	21.71	21.71	21.71	21.71	21.71
	Beneficii nete, milioane lei	-50	-50	21.71	21.71	21.71	21.71	21.71	21.71
	Rata internă de rentabilitate, procent	7.00%							
	Suma beneficiilor nete, milioane lei	30.26							
	Rata de actualizare, procent	5.00%							
	Valoarea actualizată netă, milioane lei	7.33							

Beneficiile nete ale opțiunii status quo ar fi echivalente 30.26 milioane lei pentru perioada respectivă (la o rată internă de rentabilitate¹⁹ de 7%). Pentru a afla valoarea beneficiilor în prezent, este nevoie de aplicat o rată de actualizare. Pentru a asigura evaluarea opțiunilor de politici publice, în baza aceluiași criterii, ghidul ex-ante recomandă utilizarea ratei de bază a dobânzii stabilită de Banca Națională a Moldovei în calitate de rată de actualizare (actualmente 5%). Astfel, valoarea actualizată a beneficiilor ar fi egală cu 7.33 milioane lei.

Din FNDR, în perioada 2010 – 2012, au fost finanțate proiecte care au cuprins și localitățile urbane în sumă de 81.4 mln lei, aprox. 50% din suma alocată. Presupunând că alocările pentru FNDR vor rămâne constante pe viitor, suma alocată proiectelor de dezvoltare în localitățile urbane va fi direct proporțională cu creșterea/alocările din bugetul de stat.

Totodată, în urma acordării statutului de municipii orașelor Ungheni, Cahul, Soroca, Orhei s-a estimat că bugetele acestora vor crește cu 20%.²⁰

8.2 Impactul administrativ

Opțiunea curentă prevede acțiuni adiționale la nivelul politicilor regionale și la nivel instituțional. În primul rând trebuie menționat faptul că MDRC lucrează la elaborarea unei noi Strategii Naționale de Dezvoltare Regională pentru perioada 2013-2015, ce presupune schimbarea metodei de selectare a proiectelor finanțate din FNDR, actualizarea strategiilor regionale.

Până la aprobarea Strategiei, instrumentele de gestionare ale FNDR-ului nu vor suporta nici o schimbare. Localitățile rurale vor aplica pentru proiecte investiționale de pe aceleași poziții cu localitățile urbane. Proiectele vor primi finanțare indiferent dacă demonstrează o rată de recuperare economică avantajoasă.

¹⁹ Rata internă de rentabilitate a investiției reprezintă rata de randament la care investiția este fructificată. Pentru calcule a fost folosită funcția IRR oferită de Excel

²⁰ Concept de atribuire a statutului de municipiu unor orașe reședințe de raion_document în lucru

Totodată, acordarea în prezent a statutului de municipiu unor orașe centre raionale presupune (document în lucru) următoarele modificări²¹:

- **În Legea privind organizarea administrativ-teritorială nr. 764/2001 se va modifica:**

Art. 4 și art. 8, prin care lista municipiilor se va extinde cu alte 4 municipii: Cahul, Orhei, Soroca și Ungheni; anexele la Legea 764/2001 se vor modifica, astfel încât în componența noilor municipii vor fi incluse localitățile suburbane pentru care se păstrează statutul actual de unitate administrativă cu personalitate juridică în componența municipiului.

- **În Legea cu privire la administrația publică locală nr. 436/2006 se va modifica:**

Vor fi stabilite criteriile de atribuire orașelor a unui rol deosebit în dezvoltarea socio-economică și teritorială a statutului de municipiu; municipiile vor fi abilitate cu responsabilitatea de a acorda servicii publice nu numai pentru orașul reședință, dar și pentru localitățile din componență; vor fi menționate expres formele de cooperare intercomunitară între orașe și localitățile suburbane; pentru primăriile orașelor-municipii se vor stabili competențe similare consiliilor raionale în relațiile cu localitățile din componența municipiilor.

- **În Legea finanțelor publice locale nr. 397/2003, Codul fiscal și Legea cu privire la sistemul bugetar și procesul bugetar nr. 847/1996 se va modifica:**

Se vor extinde posibilitățile de creștere a ponderii veniturilor proprii în bugetele municipale prin partajarea unor surse de venituri; se va asigura păstrarea prevederilor de a beneficia de transferuri; se vor reglementa posibilitățile de colectare a unor venituri noi; municipiile nou constituite vor stabili relații inter-bugetare directe cu Ministerul Finanțelor, după modelul municipiului Chișinău și Bălți.

Ulterior, în cazul aprobării de către Parlament a modificărilor menționate, vor fi necesare alte modificări relevante în unele Hotărâri ale Guvernului, cum ar fi Hotărârea Guvernului cu privire la structura și statele de personal ale primăriilor satelor (comunelor), orașelor (municipiilor) nr. 688 din 10.06.2003; Hotărârea Guvernului cu privire la structura și efectivul-limită ale serviciilor publice desconcentrate ale ministerelor, departamentelor și altor autorități administrative centrale nr. 735 din 16.06.2003, etc.

8.3 Impactul economic

Conform acestei opțiuni, Guvernul va continua finanțarea proiectelor din FNDR (și alte fonduri) orientate spre îmbunătățirea infrastructurii în teritoriu, calității serviciilor, promovării turismului. Ca și în prezent, în baza procedurii de aplicare și selecție, unele proiecte vor fi implementate în orașe. Acest lucru se va răsfrânge pozitiv asupra agenților economici care își desfășoară activitatea la moment și posibil va deveni un motiv de investiție pentru alți agenți economici. Numărul de proiecte și suma alocată acestora ar putea crește odată cu creșterea bugetului de stat. Totuși, proiectele curente nu sunt în măsură să aducă o schimbare profundă în majoritatea orașelor. În 2009, conform IDAM, doar în 54% din orașe (cu excepția or. Chișinău și Bălți) peste 2/3 din drumuri erau cu suprafața rigidă). Astfel, actualele condiții fac mai atrăgătoare pentru investiții municipiul Chișinău și Bălți (în anul 2010, cca

²¹ Concept de atribuire a statutului de municipiu unor orașe reședințe de raion_document în lucru

66% din business-uri erau concentrate în municipiul Chișinău și 4.% în Bălți). Ca finalitate, se va menține discrepanța mare la nivel de investiții între Chișinău și restul orașelor țării.

În aceeași ordine de idei, în baza tendinței raportate de agenții economici în interviurile pentru acest PPP (a se vedea Anexa nr.4), companiile din afara Chișinăului se confruntă și o vor face pe viitor cu un deficit de forță de muncă (ca număr și calitate) în baza migrației către capitală și/sau peste hotare.

8.4 Impactul social

Conform datelor IDAM pentru anul 2009, în partea dreaptă a Nistrului, cu excepția or. Chișinău și Bălți se înregistrează:

- 71% din orașe în care peste 2/3 din case și apartamente erau conectate la apeduct;
- 29% din orașe în care peste 2/3 din case și apartamente erau conectate la canalizare;
- 52% din orașe în care peste 2/3 din case și apartamente erau gazificate centralizat;
- 83% din orașe în care peste 2/3 din case și apartamente erau conectate la telefonie fixă;
- 4% din orașe în care peste 2/3 din case și apartamente erau conectate la internet.

În prezent 12 proiecte cu susținerea FNDR sunt în proces de implementare, cuprinzând și orașe. Presupunând că acestea vor fi finalizate, se va înregistra un impact pozitiv asupra populației, în special asupra păturilor sărace. Doar că menținându-se situația curentă, impactul va fi relativ mic, din cauza numărului redus de proiecte de infrastructură și mărimii acestora.

Deoarece creșterea economică va continua să aibă un caracter geografic polarizat, se vor amplifica disparitățile în dezvoltarea social-economică dintre or. Chișinău, Bălți și celelalte orașe. În acest context, populația din centrele urbane va urma în continuare să aibă acces limitat la servicii de calitate, iar decalajul în ce privește condițiile de trai ale populației se va mări. Deși rata sărăciei a scăzut în perioada 2006 - 2010, în celelalte orașe continuă să fie de două ori mare ca în municipiul Chișinău și Bălți (14.2% față de 7.3% în anul 2010).

8.5 Riscuri

Continuarea situației existente, fără nici o intervenție este supusă următoarelor riscuri:

- Concentrarea resurselor economice, financiare, investiționale, umane doar în municipiile Chișinău și Bălți;
- Aprofundarea disparităților la nivel de investiții și activități economice, cât și nivel de trai;
- Declin urban și pierderea funcțiilor urbane de către orașele din regiuni și respectiv “ruralizarea”
- modului de viață

IX. OPȚIUNEA 1: STABILIREA POLILOR DE CREȘTERE ECONOMICĂ ÎNTR-UN SINGUR NIVEL

9.1 Teoria polilor de dezvoltare economică

Bazele teoriei polilor de dezvoltare a fost pusă la începutul anilor 1960, de către Francois Perroux. Potrivit acestei teorii, polul permite o mai bună echilibrare a dezvoltării regiunilor și ocupă un loc strategic în elaborarea politicilor de amenajare teritorială. El mai arată faptul că creșterea economică se coagulează în jurul unor poli de creștere și se propagă cu intensități variabile spre celelalte sectoare economice. De asemenea, se atestă că pot exista poli naturali de creștere, determinați de prezența surselor de energie, de materii prime, de concentrarea unor industrii, infrastructură, forță de muncă, iar alte regiuni care nu dispun de toate acestea, trebuie să caute poli compensatori, adică să încurajeze crearea unor avantaje competitive. Astfel, pentru cazul doi, ca motor pentru creștere este considerat orașul care are o creștere superioară celorlalte, urmând a fi luate în calcul două efecte posibile: de propagare a creșterii și de încetinire a ei. Dacă primul efect este mai puternic, se poate ajunge la o asemănare a orașelor, dacă nu, atunci se ajunge la o polarizare. Scopul politicilor regionale ce decurg din această teorie, este de a lupta împotriva forțelor ce duc la polarizare și de a întări efectele de propagare.

În practica regională este cunoscută tendința creării regiunilor - epicentre sau a polurilor ce se formează în jurul anumitor orașe, ca centre de concentrare a activității administrative, sociale și economice. Concepția polului de creștere a fost implementată în peste 30 de țări, inclusiv Irlanda, Marea Britanie și Italia, și în țările în curs de dezvoltare ale Americii Latine, Asiei de Sud-est și ale Africii.

Dezvoltarea policentrică reprezintă modalitatea prin care politicile regionale combină aspectele legate de competitivitate și coeziune, care, la rândul ei, este, în general, echivalată cu absența disparităților regionale.

9.2 Cazul Republicii Moldova

Această opțiune pornește de la premisa că structura urbană trebuie astfel organizată încât să stimuleze competitivitatea și creșterea economică, creând în acest fel premise pentru urbanizarea și industrializarea țării.

În acest context, polul de creștere economică trebuie privit ca un centru coordonator al sistemului de așezări umane și care poate fi utilizat ca instrument în atingerea scopului dezvoltării regionale, respectiv o dezvoltare teritorială echilibrată a regiunilor țării.

Această opțiune presupune o abordare de sus - în jos, unde în baza întrunirii anumitor criterii, analizei performanței (acumulării veniturilor la bugetul local), unele orașe sunt identificate ca fiind poli de creștere economică.

Identificarea unor orașe ca poli de creștere economică poate fi un element cheie în asigurarea dezvoltării țării, datorită efectului de concentrare a resurselor statului, investitorilor, capitalului uman. Acestea pot lua avantajul unor economii de aglomerare ce vor induce o creștere economică suplimentară, crearea de locuri de muncă, impulsivitatea productivității și producerea unui impact de dezvoltare asupra orașelor mici din vecinătate, precum și în zonele rurale adiacente, contribuind astfel la dezvoltarea întregii regiuni.

Un pol de creștere economică în regiune trebuie să devină, conform teoriei, un oraș mai mare ce oferă business-ului și cetățenilor practic aceleași servicii ca orașele mari (or. Chișinău sau Bălți) și oportunități de angajare pentru populația locală.

Pentru identificarea orașelor poli în cadrul opțiunii curente, a fost analizat de către grupul de lucru un șir de indicatori (din cei statistic disponibili), după care au fost selectați cei mai relevanți și grupați în șapte categorii. Acestea sunt prezentate mai jos:

Criterii de selecție a polilor de dezvoltare economică:

1. Populația economic activă și suprafața administrativă

Numărul populației economic active
Suprafața administrativă a orașului

2. Infrastructură de acces

Accesul la cale ferată
Accesul la drum internațional
Aeroport
Calitatea drumurilor (peste 2/3 din drumurile locale au suprafață rigidă)

3. Infrastructura urbană

Conectare la apeduct
Conectare la gazoduct
Conectare la canalizare
Conectare la telefonie fixă
Conectare la internet

4. Potențial economic/Nivel de dezvoltare economică

Veniturile din vânzări ale întreprinderilor orașelor
Investiții în capital fix
Volumul de servicii cu plată prestate populației
Veniturile proprii în bugetul local

5. Infrastructura de suport în business

Zone economice libere
Reprezentanțe ale Camerei de Comerț și Industrie
Asociații de business
Bănci comerciale

6. Capacitate de cercetare-universități instituții de învățământ

Prezența instituțiilor de învățământ superior
Numărul de instituții de învățământ secundar profesional
Numărul de colegii

7. Prezența oficiilor consulare

Fiecare categorie de mai sus a obținut un anumit punctaj (cumulat în baza indicatorilor pe care îi conține), căreia apoi i-a fost atribuit un coeficient reieșind din importanța grupei și rezultatele analizei econometrice (Anexa 3).

Scorul final obținut pentru fiecare oraș este următorul:

	Coefficient de polarizare		Coefficient de polarizare
OR.CAHUL	995	OR.CRIULENI	581
MUN.COMRAT	978	OR.BASARABEASCA	538
OR.SOROCA	906	OR.ȘTEFAN VODĂ	526
OR.UNGHENI	885	OR.BRICENI	521
OR.ORHEI	873	OR.GLODENI	491
OR.EDINEȚ	844	OR.NISPORENI	482
OR.CEADIR-LUNGA	753	OR.LIPCANI	462
OR.TARACLIA	722	OR.CANTEMIR	462
OR.HÎNCEȘTI	709	OR.LEOVA	462
OR.VULCĂNEȘTI	708	OR.OCNIȚA	461
OR.FLOREȘTI	704	OR.DONDUȘENI	460
OR.STRĂȘENI	698	OR.COSTEȘTI	458
OR.CIMIȘLIA	692	OR.OTACI	438
OR.REZINA	677	OR.TELENEȘTI	432
OR.DROCHIA	671	OR.CĂINARI	403
OR.CĂLARAȘI	656	OR.SOLDANEȘTI	368
OR.CĂUȘENI	656	OR.IARGARA	338
OR.ANENII NOI	622	OR.MĂRCULEȘTI	328
OR.FĂLEȘTI	622	OR.CORNEȘTI	318
OR.IALOVENI	621	OR.GHINDEȘTI	288
OR.ȘINGEREI	606	OR.BUCOVĂȚ	288
OR.CUPCINI	598	OR.BIRUINȚA	283
OR.RÎȘCANI	596	OR.FRUNZĂ	238

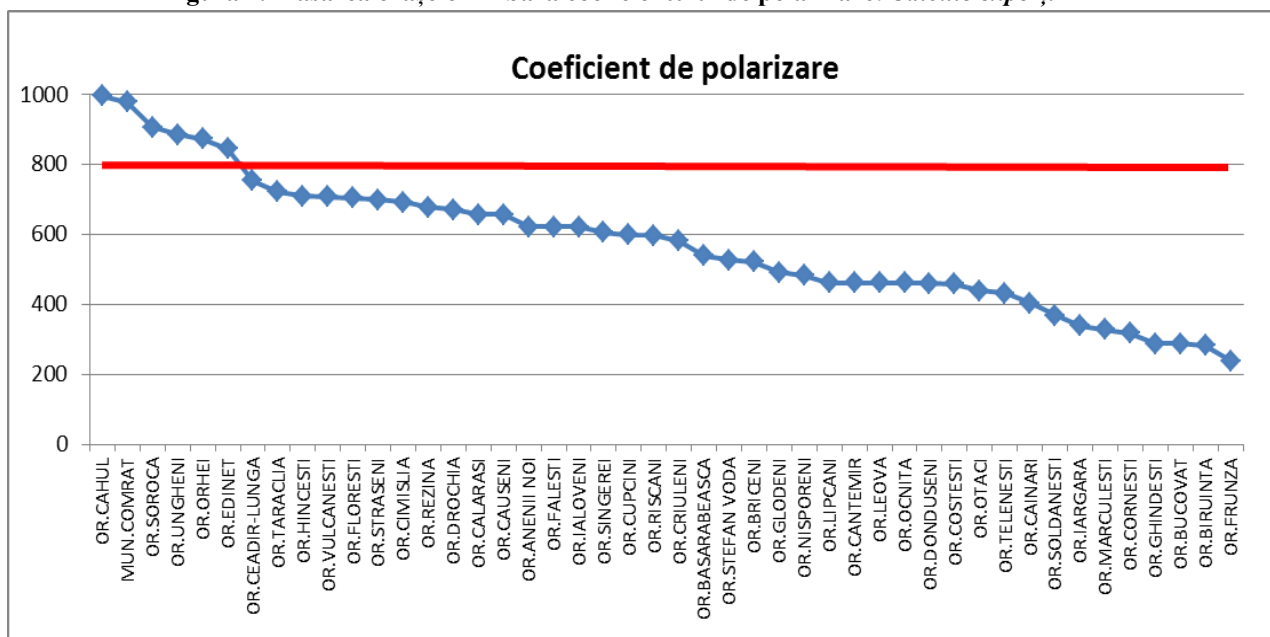
Trebuie menționat faptul că din exercițiu au fost excluse un șir de orașe pentru că fie nu sunt parte a prezentei opțiuni (or. Chișinău și Bălți, orașele din mun. Chișinău), fie din cauza lipsei datelor și posibilității de intervenție limitată la moment (orașele UTSN).

Tabel 4. Coeficientul grupelor de indicatori

Populația economic activă și suprafața administrativă	Infrastructura de acces	Infrastructura urbană	Indicatorii economici	Suport business	Învățământ superior	Scoli profesionale și colegii	Oficii consulare
30%	15%	15%	25%	5%	5%	4%	1%

Linia de demarcare pentru identificarea polilor a fost stabilită după cum este reprezentat în diagrama de mai jos (se evidențiază o “ruptură” între 2 grupe de orașe în baza coeficientului de polarizare; totodată aceste orașe au obținut de la 80% din coeficientul maxim de polarizare). Întru cât atribuirea coeficientului de mai sus conține o doză de subiectivism, s-au încercat mai multe simulări cu valori diferite. Ca rezultat, ierarhia orașelor s-a modificat de fiecare dată, dar primele șase orașe au continuat să se afle la distanță de restul.

Figura 7. Plasarea orașelor în baza coeficientului de polarizare. *Calculare experți*



În urma aplicării criteriilor enunțate mai sus și a punctajului acordat, următoarele 6 orașe pot deveni poli de creștere economică în regiuni: **Cahul, Comrat, Ungheni, Soroca, Orhei, Edineț.**

Poli naționali identificați corespund unor concentrări de industrii, unde investițiile au efecte importante de antrenare asupra economiei regionale.

Totodată, prin analiza econometrică s-a determinat că aceste orașe au avut o performanță sporită la acumularea veniturilor bugetului local.

9.3 Impactul fiscal

Impactul fiscal este analizat din perspectiva eficienței proiectelor de dezvoltare regională cu finanțare din bugetul de stat, indiferent de fondul sau forma prin care au fost efectuate investițiile.

Astfel, s-a analizat comparativ investirea unei sume convenționale de 100 milioane lei în proiecte de dezvoltare a orașelor țării vs. poli identificați pentru perioada 2013 – 2020 (cu excepția municipiului Chișinău și Bălți, orașelor din UTSN). Efectul economic ce ar putea fi produs în cele 6 orașe identificate ca poli de creștere economică a fost calculat în felul următor:

$$\text{Efect economic} = \frac{\text{media veniturilor proprii la buget (Edineț, Soroca, Ungheni, Orhei, Cahul, Comrat)}}{\text{media veniturilor proprii ale tuturor orașelor}} = 2.32$$

Orașele poli s-au dovedit a fi mai eficiente la acumularea veniturilor proprii la buget față de toate orașele în mediu, de circa 2.32 ori. Este adevărat că ele sunt mai mari ca celelalte orașe, au populație economic activă mai numerică, beneficiază de anumite avantaje, dar anume acest lucru presupune că ele vor fi mai eficiente la recuperarea investițiilor decât celelalte orașe. Trebuie menționat faptul că s-a luat în calcul doar venitul propriu al orașelor, fără transferurile de la bugetul de stat. Calculele sunt prezentate în tabelul de mai jos:

Tabel 5. Impactul fiscal

	Anii	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Opțiunea 1	Cost, milioane lei	50	50	0	0	0	0	0	0
	Beneficii, milioane lei	0	0	29.53	29.53	29.53	29.53	29.53	29.53
	Beneficii nete, milioane lei	-50	-50	29.53	29.53	29.53	29.53	29.53	29.53
	Rata internă de rentabilitate, procent	16.24%							
	Suma beneficiilor nete, milioane lei	77.18							
	Rata de actualizare, procent	5.00%							
	Valoarea actualizată netă, milioane lei	45.13							
Diferența beneficiilor nete, milioane lei					46.92				
Diferența valorii actualizate nete, milioane lei					37.80				

După cum se observă, costurile apar în primii doi ani, câte 50 milioane lei în fiecare (în baza experienței curente de implementare a proiectelor), iar beneficiile apar din primul an de finisare cu succes a proiectului – 2015. De regulă, proiectele de investiții presupun o anumită rată internă de recuperare. Dacă se consideră acceptabilă o rată recuperare de 7%, în mediu, pentru proiectele în oricare din orașele țării (cu excepția mun. Chișinău și Bălți), atunci proiectele ce vor fi implementate în poli vor avea o rată de aproximativ 16.24% ($7\% * 2.32$). Beneficiile nete ale opțiunii curente ar fi echivalente cu 77.18 milioane lei. Actualizate la rata de 5% (calculată de BNM), valoarea beneficiilor ar fi egală cu 45.13 milioane lei. Valoarea actualizată netă este pozitivă în cazul ambelor opțiuni, ceea ce recomandă realizarea investiției. Doar că în cazul opțiunii 0, aceasta este de 7.33 milioane lei, iar în cazul opțiunii 1 de 45.13 milioane lei. Surplusul în favoarea opțiunii 1 este de 37.80 milioane lei. Estimarea efectelor generate de exploatarea investiției a fost efectuată pentru perioada economică 2013 – 2020, astfel încât la sfârșitul orizontului de previziune poate exista valoare reziduală (investiția este capabilă să genereze beneficii economice dincolo de ultimul an de exploatare).

Calculul de mai sus este ipotetic și arată eficiența investiției în cazul fiecărei opțiuni. Beneficiile ar putea fi mai mari, proporțional cu alocările mai mari. În același timp, trebuie ținut cont de faptul că în perioada 2013 – 2020 vor fi implementate mai multe proiecte (în cadrul mai multor apeluri de propuneri), ceea ce înseamnă că beneficiile și diferențele acestora în opțiuni vor fi mai mari.

9.4 Impactul administrativ

Această opțiune presupune schimbări esențiale în politica de dezvoltare regională. Din punct de vedere administrativ, pentru realizarea acestei opțiuni se recomandă măsuri ce țin de modificarea cadrului legal. Astfel, se impune modificarea Legii 438/-XVI din 28.12.2006 privind dezvoltarea regională, prin includerea în Lege a prevederilor ce țin de măsurile de susținere a orașelor - poli de creștere economică și stabilirea unei axe prioritare în acest sens și a principalelor direcții de dezvoltare a acestor orașe și domeniile economice în care se concretizează creșterea economică respectivă. Nominalizarea centrelor urbane respective ca poli de creștere economică implică elaborarea unei HG. Adicional, vor trebui făcute măsurile necesare de revizuire a Strategiei de Dezvoltare Regională și a actelor normative subsecvente.

La nivel local se impun următoarele acțiuni:

1. Actualizarea Planului Național de Dezvoltare Urbană;
2. Elaborarea documentelor de planificare strategică locală (Edineț, Soroca, Ungheni, Orhei, Cahul, Comrat) pentru o perioadă lungă – 7 - 10 ani;
3. Stabilirea unor obiective clare de dezvoltare atât pentru orașe, cât și pentru ariile adiacente;
4. Consolidarea capacităților în elaborarea proiectelor complexe de dezvoltare regională, cu impact asupra regiunii;
5. Stabilirea unor parteneriate viabile între localitățile care intră în raza de influență a orașelor poli de creștere economică

9.5 Impactul economic

Consolidarea poziției în teritoriu a polilor de creștere economică și totodată amplificarea funcțiilor acestora vor determina formarea de arii de convergență social-economică. Se cunoaște că atunci când statul vine să susțină cu resurse anumite localități/centre cu potențial economic, este influențat pozitiv comportamentul actorilor din sectorul privat.

Relația dintre investițiile publice și cele private sunt obiectul a numeroase studii teoretice și empirice.²²
²³²⁴ Astfel, unele demonstrează că, pe termen scurt, creșterea cu fiecare punct procentual a investițiilor publice în capital fix este asociată cu o creștere de aproximativ 0.6 puncte procentuale a investițiilor private anuale în echipamente și dezvoltare. În anul 2010, rata investițiilor publice în capital fix în cele 6 orașe identificate ca poli de creștere economică a fost de aproximativ 16 %. Astfel, creșterea de exemplu cu 4 puncte procentuale (14,2 milioane lei) a acestora ar genera creșterea cu aproximativ 2,4 puncte procentuale a investițiilor private în capital fix (aproximativ 8,5 milioane lei anual).

Așa cum fenomenul migrației este caracteristic, în principal, orașelor mici și mediului rural, volumul mijloacelor bănești transferate de peste hotare au un rol principal în asigurarea bunăstării populației din aceste zone. Astfel, pe lângă consum sau investiții în bunuri imobiliare în Chișinău, populația ar putea fi motivată să canalizeze aceste remitențe în mici afaceri sau imobile în orașele poli.

9.6 Impactul social

Desemnarea orașelor Edineț, Soroca, Ungheni, Orhei, Cahul, Comrat ca poli de creștere economică va duce la transformarea acestora în „capitale regionale”. Acest lucru presupune, pe lângă proiecte investiționale și de infrastructură, extinderea spectrului de servicii publice și calității acestora până la nivelul celor din orașele mari (Chișinău și Bălți). Aceste orașe cu rolul de nuclee regionale vor avea impact nu numai asupra populației din orașe, dar și asupra populației din ariile adiacente. Influența orașelor mari asupra centrelor mai mici, secundare, din zona înconjurătoare, are la bază structurarea ierarhică a serviciilor.

Întrucât mediul de reședință este unul din factorii cei mai puternici corelați cu nivelul de bunăstare a populației, un efect semnificativ spre care țintește prezenta opțiune este reducerea sărăciei în orașe. În medie, în localitățile urbane rata sărăciei absolute a constituit 10,4% în anul 2010, diminuându-se cu 2,2

²² http://college.holycross.edu/ej/Volume32/V32N3P479_492.pdf

²³ <http://www.ecb.int/pub/pdf/scpwp/ecbwp864.pdf>

²⁴ http://www.iese.ac.mz/lib/saber/oa_20.pdf

puncte procentuale în comparație cu anul 2009 și cu 4,8 puncte procentuale în comparație cu anul 2008. Deși în scădere, în 2010 rata sărăciei în orașe (14,2%) a fost dublă față de Chișinău și Bălți (7,3%).

Crearea polilor poate avea un impact economic ambiguu - randamentul investițiilor în Chișinău și Bălți este mai mare și, prin urmare, opțiunea face să pierdem din eficiență, cel puțin pe termen scurt, în schimb ea va produce impact social. O investiție suplimentară în Chișinău, aduce mai mulți bani, dar nu produce mai puțini săraci. În orașele poli și în raza acestora relația e inversă - chiar dacă recuperarea investiției e mai mică (comparativ cu investirea aceleași sume în Chișinău și Bălți), beneficiul suplimentar e că impactul de reducere a sărăciei va fi mai pronunțat.

9.7 Riscuri

- Lipsa capacităților la nivelul administrației publice a orașelor de a elabora și implementa proiecte de anvergură cu impact asupra dezvoltării ariilor adiacente;
- Lipsa voinței celorlalte Ministere de resort de a-și corela politicile cu politica existentă de stabilire a polilor de creștere economică, neincluzând astfel, polii stabiliți în prioritățile fondurilor ce le gestionează.

X. OPȚIUNEA RECOMANDATĂ

Opțiunea recomandată de Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor este:

Opțiunea 1. Stabilirea polilor de creștere economică într-un singur nivel.

Promovarea rețelei urbane policentrice echilibrate va contribui la sporirea activităților economice, în special din contul stimulării antreprenoriatului, majorării productivității și implementării tehnologiilor conformate la standardele europene de dezvoltare regională.

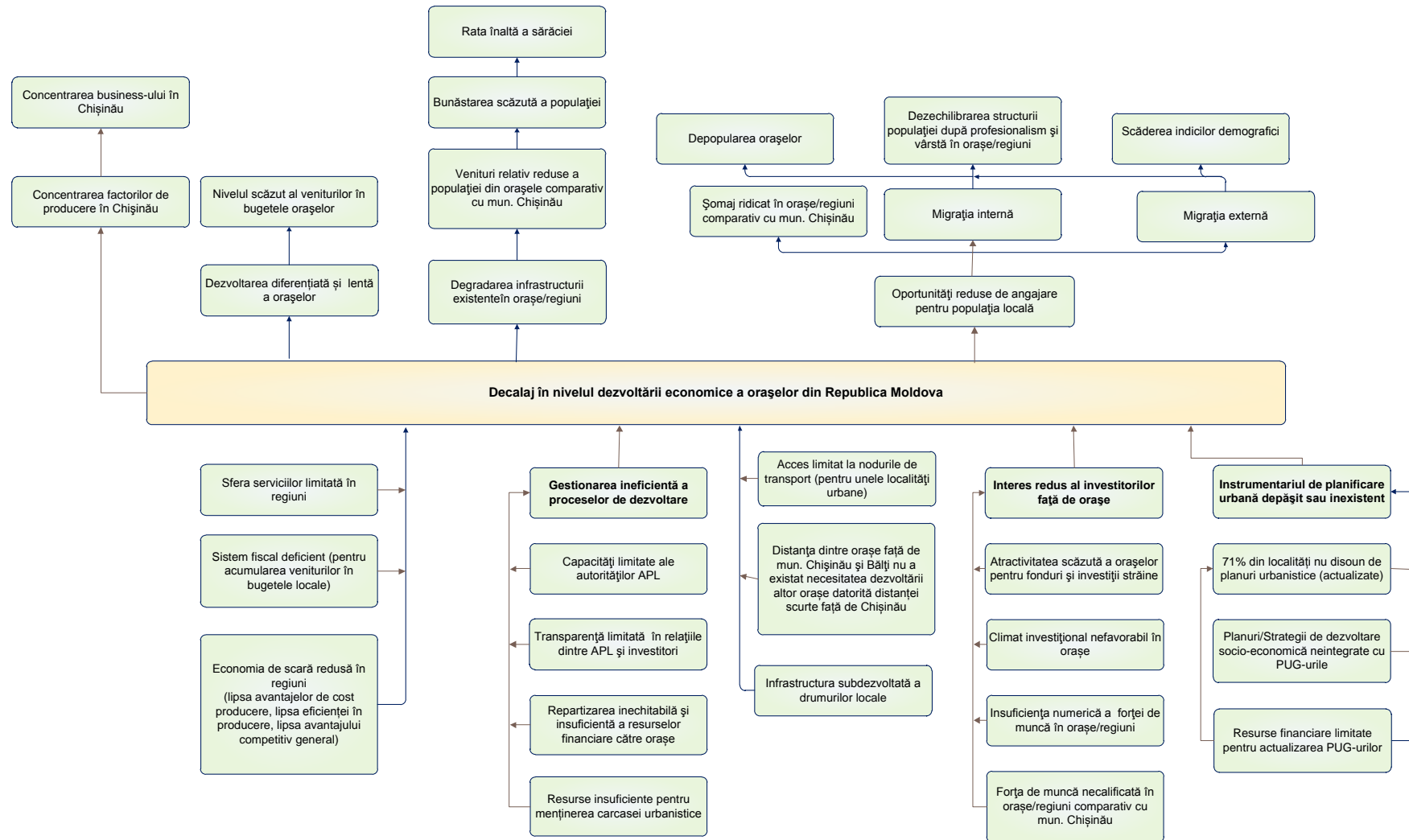
Actualmente, rolul majorității orașelor se limitează la executarea funcțiilor administrative. Nivelul insuficient de dotare cu servicii, nivelul de trai, etc. în zonele periferice creează probleme de sporire esențială a sarcinii antropogene crescânde pe măsura apropierii de capitală.

De asemenea, Opțiunea 1 a fost aleasă dat fiind faptul că aceasta prezintă următoarele avantaje:

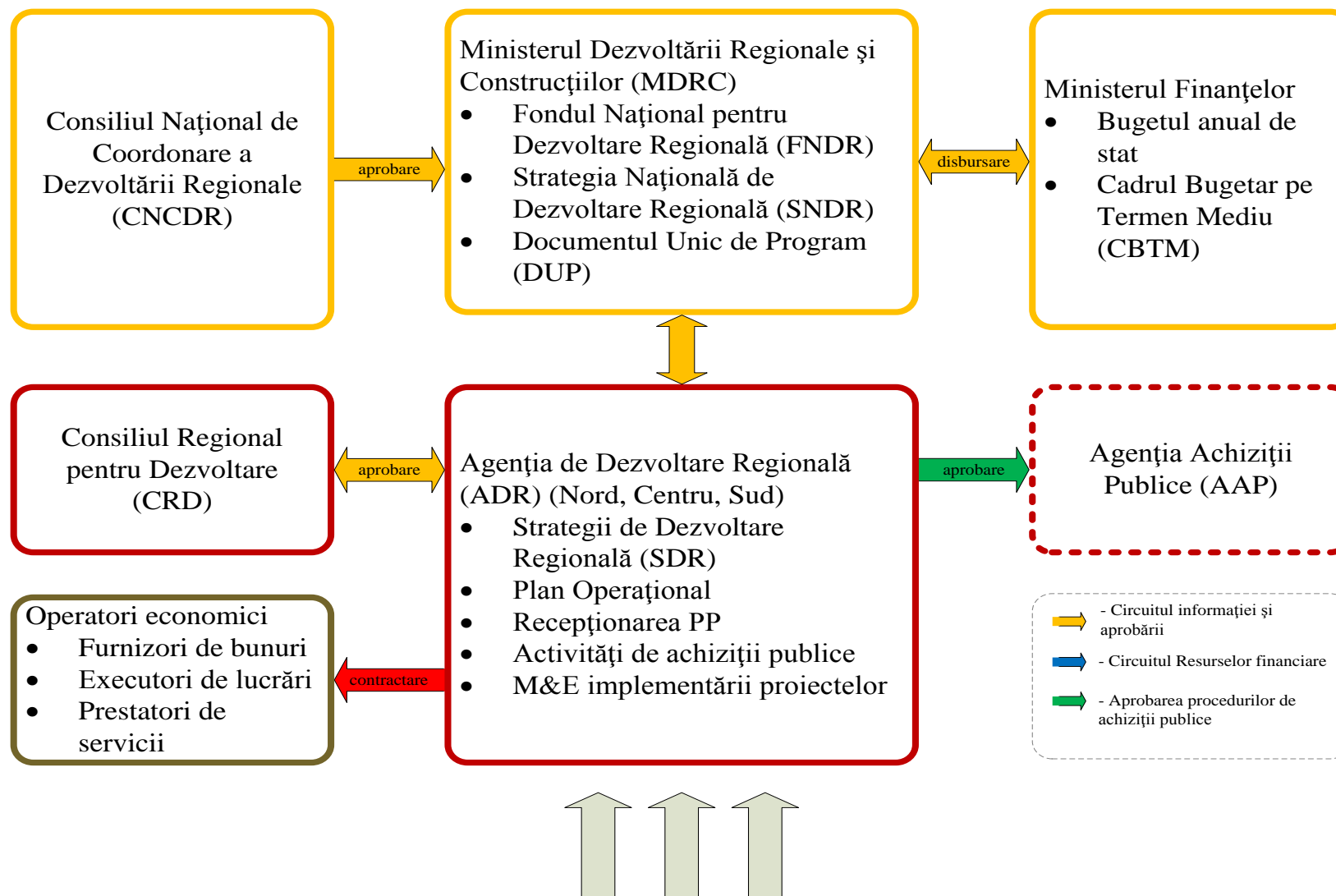
- Performanță sporită acumulare a veniturilor la bugetul local;
- Efectul economic al investițiilor de 2.32 ori mai mare decât în celelalte orașe ale țării;
- Situația geografică avantajoasă;
- Existența infrastructurii mai dezvoltate decât în alte orașe;
- Selectarea acestor orașe în calitate de poli de creștere economică va contribui la dezvoltarea teritoriilor adiacente acestora, prin dezvoltarea infrastructurii din regiune, creșterea calității serviciilor publice primare, creșterea forței de muncă calitative, diminuarea șomajului ș.a.

XI. ANEXE

Anexa nr. 1 Arborele problemei



Anexa nr. 2 Schema de management a FNDR



Anexa nr. 3 Analiza potențialului de dezvoltare a orașelor din Republica Moldova

Obiectul studiului: 65 de orașe din Republica Moldova, inclusiv 11 din Stînga Nistrului. Pentru majoritatea analizelor au fost utilizate informațiile despre cele 54 de orașe din dreapta Nistrului, deoarece pentru aceste orașe s-a reușit găsirea mai multor date.

Datele: Informația pentru cele 54 de orașe se referă la situația anului 2009, deoarece mulți indicatori sunt disponibili doar până în acest an și reprezintă datele colectate pentru IDAM (orașe). Analiza a început cu un set de peste 50 de variabile, care au fost testate și au fost alese doar cele care cu adevărat influențează dezvoltarea orașelor.

Ipoteza principală a studiului: În cadrul acestei analize, s-a reieșit din ipoteza că veniturile acumulate la bugetul local reprezintă potențialul de dezvoltare al unui oraș. În cazul în care veniturile acumulate depășesc nivelul așteptat al lor (media pe țară), atunci orașul își dezvoltă mai bine potențialul propriu și invers.

Ipoteza secundară a studiului: Bugetul local este o variabilă ce aproximează nivelul de dezvoltare al orașului. Cu cât bugetul este mai mare, cu atât activitatea economică în oraș este mai intensă. Însă, componentele bugetului trebuie analizate separat, deoarece s-a demonstrat că nu există o legătură matematică între ele. Sunt orașe ce beneficiază de transferuri mari de la Bugetul de Stat, dar nu au venituri proprii mari și invers.

Metodologia: Au fost dezvoltate două modele ce explică factorii care favorizează acumularea veniturilor la bugetul local și factorii ce explică transferurile către bugetele locale. În ambele modele pot fi identificați diferiți factori, deoarece veniturile acumulate țin mai mult de potențialul economic și de dezvoltare al orașului, în timp ce transferurile mai mult țin de necesitatea de a cheltui acești bani, în special în scopuri sociale.

Factorii: Pentru primul model, s-a identificat că veniturile la bugetul local ar putea depinde de potențialul uman (numărul persoanelor economic active minus șomeri), de infrastructură (peste 2/3 din populație are acces telefonie fixă, apeduct, canalizare, gazificare și internet), de dimensiunea orașului (suprafața administrativă în kilometri pătrați) și de infrastructura de acces (prezența căii ferate, a unui aeroport și acces ușor la un drum internațional).

Pentru al doilea model, s-a identificat că volumul transferurilor ar putea depinde de educație (ea poate fi estimată fie ca cheltuieli pentru educație, fie ca număr de instituții de învățământ), numărul pensionarilor și alți factori.

Modelul econometric identifică factorii ce explică mai bine volumul veniturilor la bugetul local și volumul transferurilor către bugetul local, iar ulterior va identifica orașele ce activează sub sau supra potențialului său.

Modelul 1. Factorii ce explică cel mai fidel nivelul de venituri acumulate la bugetul local.

În cadrul modelului sunt analizați următorii factori:

Infrastructură:

- Urbană
 - 2/3 din populație are acces la telefonie fixă
 - 2/3 din populație are acces la apeduct

- 2/3 din populație are acces la sistemul de canalizare
- 2/3 din populație are acces la sistemul de gazificare
- 2/3 din populație are acces la Internet
- De acces
 - Orașul are acces la calea ferată
 - Orașul are acces la un drum internațional
 - Orașul are acces la un aeroport
 - Peste 2/3 din drumurile locale au suprafață rigidă.

Dimensiune:

- Aria localității (km²)

Potențialul economic:

- Numărul de persoane economic active
- Numărul de întreprinderi industriale

Factori distinctivi:

- Faptul că orașul este centru raional
- Faptul că orașul este municipiu
- Faptul că orașul este capitală.

În urma analizei inițiale a variabilelor, s-a demonstrat că factorii de potențial economic explică același lucru și că există o relație foarte strânsă între numărul de întreprinderi industriale și numărul persoanelor economic active. Astfel, s-a decis de a păstra în model doar potențialul uman.

Modelul relevă o legătură directă, deși din punct de vedere statistic nu foarte semnificativă, între infrastructură și nivelul de venituri acumulate. Prezența infrastructurii urbane este semnificativă pentru $p < 0.05$, ceea ce înseamnă că, în mediu, pentru fiecare dintre cele 5 servicii selectate (apeduct, canalizare, telefon, Internet și gaz), care este disponibil pentru cel puțin 65% din populația orașului, bugetul orașenesc/municipal obține cu 1.2 milioane de lei în plus. Putem considera acest surplus ca un bonus pentru eficiență, datorată accesului mai bun la infrastructură sau ca o diferențiere între orașele cu o infrastructură mai bună și cele cu o infrastructură mai slabă. Accesul la căile de transport (drum internațional, cale ferată sau aeroport) oferă, în mediu, un avantaj suplimentar de 587 mii lei pentru fiecare cale de acces din cele trei enumerate. Semnificația acestei sume nu este foarte mare din punct de vedere statistic, dar faptul că acest coeficient e pozitiv arată că accesul la o infrastructură de transport mai bună conferă unui oraș anumite avantaje.

Factorul motrice pentru generarea de venituri în bugetul local este, însă, populația economic activă. Prin activitatea sa, ea generează venituri la buget atât prin contribuțiile și impozitele personale, cât și prin impozitele indirecte, achitate prin intermediul activității economice a întreprinderilor. Acest factor este cel mai semnificativ dintre toate și există o relație directă și foarte strânsă între numărul populației economic active și veniturile la buget. Prezența acesteia în număr mare asigură nu doar un potențial actual ce este valorificat, ci și un potențial de creștere pe viitor.

Totuși, pentru a demonstra că orașele se diferențiază (sau nu), s-a încercat estimarea faptului dacă productivitatea (în acest caz prin productivitate subînțelegem care este contribuția medie a unei persoane economic active la bugetul local timp de un an) populației economic active este diferită în centrele raionale, municipii, capitală și restul orașelor.

S-a constatat că populația economic activă din orașele cu un număr mai mare al populației economice active și cea capitală se diferențiază de populația celorlalte orașe printr-o productivitate mai înaltă. La fel, centrele raionale se diferențiază de orașele ce nu au statut de municipiu sau de centru raional. Acest lucru poate fi explicat de serviciile, infrastructura, nivelul de educație pe care îl are populația economic activă din Chișinău, cât și de remunerarea mai mare a acesteia. Totodată, productivitatea populației din Chișinău este determinată și de densitatea acesteia pe teritoriul municipiului Chișinău (numeric, populația municipiului Chișinău este comparabilă cu populația unei regiuni de dezvoltare a Republicii Moldova).

Aria localității, de asemenea, este importantă, doar că nu aduce un plus de valoare consistent. Se poate presupune că o parte din productivitatea asigurată de utilizarea eficientă a teritoriului disponibil, de asemenea, se regăsește în productivitatea populației economice active. În mediu, fiecare kilometru pătrat aduce anual 31.000 de lei suplimentar la bugetul local, pe lângă productivitatea asigurată de populația economic activă.

Veniturile depind de:	Coef.	Semnificația	Interpretarea
PEA	1.117	***	În mediu, fiecare oraș obține sub formă de venituri, 1117 lei anual de la fiecare persoană economic activă. Acest coeficient este valabil pentru orașele ce nu sunt centre raionale sau municipii.
Aria totală	31.074	**	În mediu, fiecare kilometru pătrat din oraș generează suplimentar 31.074 lei la bugetul local.
CapPEA	0.335	***	Locuitorii din capitală generează la bugetul local în mediu, cu 335 lei mai mult decât cei din alte municipii.
OrPEA	1.316	***	Un lucrător din municipiu generează cu 1316 lei mai mult decât unul dintr-un oraș ce n-are acest statut de municipiu, în mediu el generând $1172 + 1316 = 2488$ lei pe an la bugetul local.
CrPEA	0.525	*	Un lucrător dintr-un centru raional, generează cu 525 lei mai mult decât unul dintr-un oraș ce n-are statut de consiliu raional, în mediu el generând $1172 + 525 = 1697$ lei pe an la bugetul local.
Infrastructura urbană	1202.7	*	Fiecare unitate de infrastructură din cele 5 selectate (apeduct, canalizare, telefon, Internet, gazificare), în cazul în care este accesibilă pentru cel puțin 65% din populația orașului, aduce suplimentar venituri de 1.2 milioane lei.
Infrastructura de transport	587.36		Prezența pentru fiecare dintre următoarele căi de comunicații: drum internațional, cale ferată sau aeroport, oferă, în mediu, un bonus de 587 mii lei la bugetul local.

Notă: * - $p < 0.05$, ** - $P < 0.01$, *** - $p < 0.001$

Trebuie de menționat că suma pe care un lucrător din oraș o generează pentru bugetul local este estimativă și nu reprezintă o sumă concretă de taxe și impozite directe sau indirecte plătite de acea persoană. Acest indicator trebuie privit ca o modalitate de a cuantifica aportul fiecărui angajat asupra veniturilor acumulate la bugetul local.

Reieșind din acest model, putem concluziona că cu cât numărul persoanelor economic active este mai mare, cu cât suprafața este mai mare și cu cât infrastructura este mai dezvoltată și mai accesibilă, cu atât orașul ar trebui să obțină venituri mai mari. Însuși statutul orașului și relațiile financiare ale acestuia oferă anumite avantaje, ce pot fi exprimate printr-o concentrație mai eficientă a factorilor de producție: capital uman, infrastructură, arie. Astfel, municipiile sunt mai productive decât centrele raionale, capitala beneficiază de un surplus de eficiență comparativ cu municipiile, iar orașele fără de statut special și care nu au relații financiare directe, sunt ceva mai puțin eficiente decât centrele raionale, în mediu.

Comparând veniturile acumulate de către cele 54 de orașe pe parcursul anului 2009, au fost identificate orașele ce se caracterizează printr-o eficiență sporită. Exemplu: având aproximativ aceleași caracteristici, cum ar fi aria, populația economică activă, statutul orașului, unele orașe au generat venituri mai mari decât altele.

Aceste orașe sunt: Edineț, Soroca, Ungheni, Orhei, Cahul și Comrat.

Experimental, în cazul acestui model s-a încercat modelarea parametrilor (de infrastructură, acces la căi de comunicație, PEA, etc) pentru a vedea cum se schimbă venitul orașelor și în rezultat aceste șase orașe ar fi produs venituri mai mari în comparație cu nivelul anului 2009. Alte orașe la fel ar fi produs venituri mai mari, dar randamentul a fost sub nivelul acestora.

Caracteristici:

- Aceste orașe, depistate în mod obiectiv, matematic, fără selecție, sunt amplasate echilibrat în cele patru regiuni de dezvoltare importante: Nord, Centru, Sud și UTA Găgăuzia.
- Fiecare dintre aceste orașe au careva efecte pozitive din punct de vedere al situației geografice, spre exemplu se află la o distanță relativ mică față de orașe mari din țările vecine:
Edineț - Cernăuți, Ungheni - Iași, Cahul - Galați, ceea ce reprezintă un potențial suplimentar de dezvoltare; orașul Soroca se află la graniță cu Ucraina - fapt care poate contribui la dezvoltarea unor relații comerciale intense, Orhei se află la intersecția unor căi rutiere foarte importante, dar și în apropiere de Chișinău, ceea ce oferă un impuls economic pozitiv; Comrat - dispune de statut special, iar instrumentele fiscale și autonomia de care dispune, facilitează niște condiții de dezvoltare sporite.
- Proximitatea cu orașele mari din Ucraina și România reprezintă o oportunitate pentru dezvoltarea comerțului și crearea unor întreprinderi mixte, dar și atragerea investițiilor, inclusiv a companiilor străine ce deja au filiale în Cernăuți, Iași și Galați.

Deși nu a fost posibil includerea în analiză, presupunem că Rîbnița-Rezina și Tiraspol - Tighina la fel ar fi demonstrat o performanță înaltă față de alte orașe și ar fi avut rolul unor poli de dezvoltare. Pe lângă cele 6 orașe identificate, un alt șir de orașe au demonstrat performanță în cadrul studiului, dar cel mai probabil performanța acestora este determinată de faptul că sunt orașe satelit ale orașelor mari (Chișinău și Bălți). Spre exemplu: datorită infrastructurii îmbunătățită recent, orașul Hîncești poate fi considerat oraș-satelit pentru municipiul Chișinău, deoarece distanța, dar mai ales timpul de parcurgere a distanței este mică.

Anexa nr. 4 Chestionar focus grup: Mediul de afaceri

1. Dvs. ați preconizat din start să investiți în orașul X? Sau v-ați reorientat pe parcurs?
2. Care sunt factorii determinanți care au influențat decizia Dvs. de a investi în orașul X?
 - Facilitățile fiscale
 - Mediul investițional atractiv
 - Dezvoltarea și potențialul orașului
 - Forța de muncă (calificată) locală
 - Corupția/birocrația din alte orașe (Chișinău)
 - Altele
3. Cum apreciați nivelul și calitatea informațiilor privind mediul de afaceri/oportunități de investire din orașul X?
 - Complet nesatisfăcătoare
 - Nesatisfăcătoare
 - Preponderent satisfăcătoare
 - Complet satisfăcătoare
4. Care a fost principala sursă de informații pe care v-ați bazat decizia de a investi în orașul X?
 - Website-uri de specialitate
 - Reviste de specialitate
 - Alți oameni de afaceri
 - Din alte surse
5. Cum apreciați evoluția investițiilor Dvs. în orașul X? Va avea continuitate afacerea?
 - Descrescătoare
 - Constantă
 - Crescătoare
6. V-ați confruntat în mod direct cu aspect legate de corupție? În ce context ?
 - La înregistrarea afacerii
 - Obținerea autorizațiilor
 - În procesele de achiziții
 - Altele
 - Nu am întâlnit cazuri de corupție
7. Care, în opinia Dvs., sunt principalele probleme socio-culturale care afectează încrederea Dvs în mediul investițional al orașului ?
 - Comunicare dificilă datorită percepției diferite asupra principiilor în afaceri
 - Atitudinea față de muncă
 - Nivelul de educație și formare
 - Imigrația /Emigrația
 - Altele
8. Cât de ușor a fost să Vă găsiți forța de muncă necesară pentru derularea afacerii Dvs?
 - Ușor
 - Moderat
 - Dificil
9. Care factori v-ar determina să investiți mai mult în orașul X sau în alte orașe din R. Moldova, cu excepția Chișinăului?

- Nivelul taxelor și impozitelor
 - Forța de muncă
 - Piață competitivă
 - Prețul mic al investiției (pământ , imobile)
 - Intervenția Guvernului în susținerea anumitor orașe
10. Care din măsurile Guvernului le considerați utile pentru dezvoltarea unui mediu investițional propice în orașe (cu excepția Chișinăului)?
- Eficientizarea serviciilor publice de sprijinire a afacerilor
 - Sistem on line de autorizare și înregistrare
 - Servicii de e-guvernare
 - Altele

Anexa nr. 5 Analiza multicriterială

Această tehnică este recomandată pentru etapa 5. a analizei *ex-ante* „Compararea opțiunilor și selectarea opțiunii recomandate”. Aceasta permite evaluarea opțiunilor ținând cont de diferite tipuri de impact sau aspecte ale impactului, fiecare din acestea având propria lor pondere. Analiza multicriterială este constituită din următoarele etape:

1. Fiecare tip de impact sau aspect al impactului trebuie să fie evaluat utilizând scara de la -5 (impact înalt negativ) la +5 (impact înalt pozitiv), în baza următoarelor principii:
 - **Impact fiscal**
 - (-5) - Impact fiscal negativ înalt. Cheltuieli majore din bugetul public;
 - (+5) - Impact fiscal pozitiv înalt. Acțiune pozitivă asupra bugetului public.
 - **Impact economic**
 - (-5) - Impact economic negativ înalt. Afectează grav agenții economici;
 - (+5) - Impact economic pozitiv înalt. Acțiune pozitivă asupra agenților economici; venituri sporite.
 - **Impact administrativ**
 - (-5) - Impact administrativ negativ înalt. Necesitatea unor resurse administrative majore;
 - (+5) - Impact administrativ pozitiv înalt. Nu necesită costuri și resurse administrative.
 - **Impact social**
 - (-5) - Impact social negativ înalt. Povară înaltă asupra populației;
 - (+5) - Impact social pozitiv înalt. Beneficii majore pentru populație. Reducerea sărăciei.
2. Fiecare tip de impact sau aspect al impactului trebuie să fie ponderat în funcție de importanța sa, ponderea totală fiind 100%.
3. Se calculează valoarea ponderată a tuturor opțiunilor de politici prin înmulțirea valorii atribuite impactului cu ponderea acestuia. Opțiunea cu cel mai mare punctaj va fi cea recomandată.

Criterii de evaluare	Punctaj (de la -5 la +5)											Pondere (0 - 1)	Impact
	-5	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4	5		
<i>Opțiunea Status Quo</i>													
Impact fiscal								2				40%	0.8
Impact economic							1					15%	0.2
Impact administrativ				-2								15%	-0.3
Impact social								2				30%	0.8
<i>Opțiunea 1</i>													
Impact fiscal										4		40%	1.6
Impact economic										4		15%	0.6
Impact administrativ	-5											15%	-0.8
Impact social									3			30%	0.9

Anexa nr. 6 Sinteza procesului de consultare

Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor a inițiat procesul de consultare odată cu crearea grupului de lucru pentru evaluarea ex-ante a impactului politicii publice propuse spre examinare. Părțile participante la proces au reprezentat următoarele structuri guvernamentale și non-guvernamentale: Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, Cancelaria de Stat, Ministerul Economiei, Ministerul Finanțelor, Agențiile de Dezvoltare Regională, Consiliile Regionale de Dezvoltare, APL, Expert Grup, CALM, Institutul IDEA, reprezentanți ai mediului academic și parteneri de dezvoltare.

În procesul colectării datelor și analizei opțiunilor au fost organizate mai multe ședințe ale grupului de lucru cu co-optarea specialiștilor în domeniu. Proiectul propunerii de politici publice a fost plasat pentru informare și consultare pe pagina-web a Ministerului Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, la rubrica „Transparența decizională”.

În cadrul discuției publice, organizate la 04 octombrie 2012, au fost prezentate principiile de bază ale analizei ex-ante și rezultatele analizei impactului opțiunilor identificate. Discuția publică a fost moderată de către dl. Veaceslav Guțuțui, Viceministrul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor. Cei prezenți la întrunire au salutat inițiativa Ministerului Dezvoltării Regionale și Construcțiilor de a elabora o asemenea politică și au apreciat rezultatele analizei efectuate de către grupul de lucru, iar pozițiile vorbitorilor nu au purtat un caracter polarizant. Astfel, s-au expus următoarele păreri vis a vis de această propunere:

Dna Lupan, primăria Orhei, a menționat faptul că a participat la ședințele Grupului de lucru privind acordarea statutului de municipii mai multor orașe (Soroca, Orhei, Ungheni și Cahul) din cadrul Cancelariei de Stat și a întrebat dacă aceste două politici sunt diferite sau se intersectează.

Dl Andros, șef direcția politică și cooperare regională din cadrul MDRC, a explicat că politica de dezvoltare urbană echilibrată se referă preponderent la dezvoltarea economică a orașelor și a teritoriilor adiacente, identificarea surselor de finanțare suplimentare, pe când politica promovată în cadrul Cancelariei de Stat se referă la schimbări de ordin administrativ (comasarea localităților de dimensiuni mici în jurul orașelor mai mari și constituirea municipiilor).

Dl Guțuțui a explicat că MDRC a lansat politica în luna mai curent, iar Cancelaria de Stat în luna iulie-august. Politica publică cu privire la acordarea statutului de municipii este o parte componentă a prezentei politici. De exemplu, în România politica respectivă este realizată în 2 nivele: orașe poli de creștere economică și orașe de dezvoltare urbană, însă dat fiind faptul că RM este un stat de dimensiuni mici, iar distanța dintre localități este nesemnificativă, o asemenea opțiune, deși a fost înaintată grupului de lucru, a fost descalificată.

Dl Andros a prezentat indicatorii și metodologia conform căreia au fost identificate cele șase orașe. În baza calculelor s-au identificat orașele care pot atrage investiții și au capacitate de a dezvolta teritorii adiacente.

Dl Gheorghe Ursoi, consultant în cadrul Cancelariei de Stat, a întrebat în ce măsură a fost combinată politica promovată de MDRC cu cea elaborată în cadrul Cancelariei de Stat.

Dl Guțuțui a explicat că Ministerul a lucrat separat de politica promovată de către Cancelaria de Stat, dar că la un nivel următor de decizie acestea ar putea fi combinate. Din cele 6 orașe identificate de MDRC în calitate de orașe poli de creștere, 4 deja sunt prevăzute în proiectul politicii privind acordarea statutului de municipii. În aceasta din urmă va avea loc o abordare diferită față de

instrumentele aplicate pentru promovarea politicilor. Statutul de municipiu nu presupune beneficii financiare, posibilități sporite de atragere a investițiilor, ci doar unele modificări în relațiile bugetare stat – municipiu - alte localități. În propunerea de politică publică s-a făcut referire la documentul promovat de Cancelaria de Stat și alte documente de politici relevante.

DI Bînzaru, șef Direcția generală dezvoltare regională, s-a referit la faptul că după adoptarea pachetului de legi cu privire la acordarea statutului de municipiu acestea vor primi 20% suplimentar la bugetul anual, precum și faptul că unele localități de dimensiuni mai mici vor intra în raza noilor unități administrativ-teritoriale.

DI Andros a accentuat faptul că pînă în prezent, proiectele finanțate din FNDR aveau preponderent o abordare socială, iar politica publică privind dezvoltarea urbană echilibrată este orientată spre dezvoltarea economică a zonelor vizate, atragerea investițiilor și valorificarea eficientă a acestora.

Dna Rogov, șef Direcția relații internaționale și atragerea investițiilor, a menționat faptul că începând cu anul 2013 vor demara proiectele pilot de dezvoltare regională europeană în toate regiunile Republicii Moldova (cu excepția Transnistriei). În acest context va fi posibilă direcționarea investițiilor și dezvoltarea capacităților de valorificare a resurselor disponibile în localitățile respective.

În urma desfășurării consultărilor publice cu privire la procesul de elaborare a propunerii de politică publică: Dezvoltarea urbană echilibrată în Republica Moldova, nu au parvenit careva propuneri și obiecții esențiale. În acest context, documentul examinat urmează a fi transmis spre examinare și aprobare Cancelariei de Stat, care ulterior îl va înainta spre aprobare către Comitetul Interministerial de Planificare Strategică.