

Titlul analizei impactului (poate conține titlul propunerii de act normativ):	Analiza de Impact la proiectul de Lege cu privire la Avocatul Antreprenorilor (<i>Ombudsman</i>)
Data:	Martie 2020
Autoritatea administrației publice (autor):	Ministerul Economiei și Infrastructurii
Subdiviziunea:	Direcția politici economice și mediul de afaceri, Secția reglementarea mediului de afaceri și IMM
Persoana responsabilă și datele de contact:	Chiper Valentina, Șef Secție

Compartimentele analizei impactului

1. Definirea problemei

a) Determinați clar și concis problema și/sau problemele care urmează să fie soluționate

Problema fundamentală examinată în cadrul analizei de impact rezidă în costuri înalte pentru întreprinzător la inițierea și desfășurarea afacerilor din cauza lacunelor în eficiența și eficacitatea autorităților publice, abuzurilor și aplicării incorecte a cadrului normativ de către aceste autorități și instituții, în detrimentul drepturilor și intereselor întreprinzătorilor. Acești factori cauzează prejudicii/cheltuieli nejustificate ce nu doar diminuează competitivitatea și productivitatea agenților economici dar și influențează formarea prețurilor și structura pieței, prejudiciind în final și interesul consumatorilor.

b) Descrieți problema, persoanele/entitățile afectate și cele care contribuie la apariția problemei, cu justificarea necesității schimbării situației curente și viitoare, în baza dovezilor și datelor colectate și examinate

Conform datelor prezentate de Biroul Național de Statistică în Moldova în 2018 se atestau circa 56,5 mii de întreprinderi active, dintre care 98% se încadrează în categoria întreprinderilor mici și mijlocii. Acestea au raportat în anul 2018 o cifră din vânzări de circa 356,7 mlrd. lei. Activitatea acestora reprezintă fundamentul existenței economice a statului, a stabilității și dezvoltării sociale. Unul din scopurile primordiale a administrației publice centrale, pentru a asigura dezvoltarea economică durabilă, este de a spori cifra de vânzări a întreprinderilor, fără a prejudicia interesul consumatorului. Acest obiectiv poate fi realizat prin explorarea și analiza factorilor care duc la eșecul pieței și mărirea costurilor tranzacționale pentru mediul de afaceri. Prin eliminarea acestora pot fi scăzute cheltuielile nejustificate ale mediului de afaceri, fiind astfel mărite cifra de venituri, ceea ce presupune inclusiv mărirea competitivității produselor și colectarea resurselor suplimentare la bugetul de stat.

Principalii factori în prezent care duc la cheltuieli nejustificate și povară suplimentară pentru mediul de afaceri din partea autorităților publice, țin de:

- a) calitatea reglementării activității de întreprinzător;
- b) carențele sistemului de control de stat a activității de întreprinzător;

c) nivelul de calitate și eficiență în prestarea serviciilor publice impuse de lege, în special deficiențe în procesul de emitere a actelor permissive, efectuarea înregistrărilor obligatorii, expertizărilor ș.a.;

d) calitatea sistemului judecătoresc și eficacitatea funcționării procesului de urmărire penală.

Carențele fundamentale în privința calității actelor emise de autoritățile publice, precum și modul de efectuare a controlului de stat, de prestare a serviciilor publice obligatorii și de reglementare a conduitei agenților economici sunt vizibile în statistica colectată de Ministerul Justiției, cu privire la contestațiile înaintate în instanța de contencios administrativ:

Acțiuni privind controlul legalității actelor administrative ale ministerelor și organelor administrației centrale de specialitate

Numărul de acțiuni parvenite în instanța de fond conform Legii contenciosului administrativ nr.793/2000	552	593	699	1637
---	-----	-----	-----	------

sursa: justice.gov.md

Este evidentă creșterea continuă a numărului de contestații, în special în ultimii doi ani se atestă creșterea cu mai mult de 230% a numărului de contestații în cadrul procesului de contencios administrativ împotriva actelor ministerelor și altor organe ale administrației publice centrale (inclusiv organe de control de stat).

Creșterea vertiginoasă a numărului de adresări în instanță este și mai surprinzător dacă luăm în calcul că procesul judiciar nu este mai ieftin, eficient sau rapid decât soluționarea pe căi extrajudiciare. În acest sens, conform sondajului reflectat în raportul Băncii Mondiale „Costul Reglementării de Stat a Activității de Întreprinzător”¹ peste 46% din agenții economici nici nu apelează la instanța de judecată în special din cauza perioadei prea îndelungate pentru soluționarea cauzei și luarea deciziilor. Ceea ce indirect, demonstrează în plus, că soluționarea sau evitarea disputelor în afara sistemului judiciar se dovedește în timp mai anevoioasă și mai costisitoare.

a) Calitatea reglementării activității de întreprinzător

În ultimii zece ani Guvernul a elaborat și implementat mai multe documente de politici și legi care au avut menirea impunerii și realizării reformei cadrului de reglementare a mediului de afaceri și a cuprins un număr imens de amendamente a cadrului normativ și instituțional care vizau crearea unui mediu de afaceri mai bun. Cu toate acestea, impactul așteptat al reformelor nu a fost pe deplin materializat. Provocarea de bază a politicii în cauză constă în valorificarea deplină a realizărilor de până acum și crearea unui mediu de afaceri favorabil, care să încurajeze noi investiții și să sprijine competitivitatea întreprinderilor autohtone atât pe piața internă, cât și pe

¹ „Costul Reglementării de Stat a Activității de Întreprinzător”, Banca Mondială, Chișinău 2020, pag.67
<http://uipac.md/uploads/0/images/large/codb-2019-raport-rom.pdf>

piețele internaționale. Calitatea reglementărilor lasă de dorit și derivă din faptul că la moment: se promovează multe legi și reglementări de autoritățile administrației publice care continuă să fie costisitoare, ineficiente și neconforme cu principiile de piață și realitățile de afaceri; nu există predictibilitate și consecvență în elaborarea de reglementări; implementarea nu este prognozată; există conflictele de interese în cadrul autorităților administrației publice din cauza comasării funcțiilor de elaborare de politici, de reglementare, de control și inspecție și de prestări servicii contra plată; etc.

Calitatea reglementărilor care afectează mediul de afaceri este efectuată potrivit Legii nr.100/2017 și de către Grupul de Lucru pentru reglementarea activității de întreprinzător cu suportul Secretariatului Evaluării Impactului de Reglementare (SEIR). Analiza Impactului de Reglementare și Proiectele de acte normative cu impact asupra mediului de afaceri se analizează prin prisma corespunderii cu principiile de reglementare a activității de întreprinzător stabilite prin Legea nr.235/2006. Iar o problema care afectează calitatea reglementărilor ține de faptul că nu toate actele normative cu impact asupra mediului de afaceri sunt expertizate cu AIR de către Grupul de Lucru. În 2019 Cancelaria de Stat cu suportul SEIR a monitorizat procesul de realizare al AIR și a acordat suport autorităților în ceea ce ține de elaborarea și avizarea AIR și a proiectelor de acte normative de către Grupul de Lucru al Comisiei de Stat pentru reglementarea activității de întreprinzător. Astfel, numărul de acte normative care reglementează activitatea de întreprinzător aprobate/adoptate de Guvern și Parlament (inclusiv și actele normative aprobate de autoritățile publice centrale sau autoritățile publice care nu se subordonează Guvernului) și publicate în Monitorul Oficial în 2019 au constituit 89 de acte normative. Din acest număr pentru 67 (75%) s-a elaborat Analiza Impactului de Reglementare, precum și au fost analizate și avizate de către Grupul de Lucru pentru reglementarea activității de întreprinzător. Iar pentru 22 (25%) de acte normative nu s-a elaborat AIR și nu s-au avizat de Grupul de Lucru. Din 22 de acte 17 reprezintă ordine departamentale ale APC și inițiative legislative a deputaților.

Astfel una din problemele în procesul de reglementare constă în faptul că autoritățile publice centrale (în special cu funcții de control), contrar atribuțiilor stabilite de lege, continuă să aprobe acte normative și să le impună, fie să aprobe acte normative în temeiul legii, dar care substanțial depășesc limitele stabilite de legiuitor.

Pentru a diminua sau chiar anihila efectul acestor acte ilegale, în viziunea noastră, este necesar un efort considerabil din partea mediului de afaceri, aceasta necesită ca în baza contenciosului administrativ, în instanța de judecată, să fie solicitată excepția de ilegalitate, sau pentru Hotărârile de Guvern este necesară chiar excepția de constituționalitate. Aceste proceduri sunt destul de anevoioase, costisitoare și necesită mult timp pentru obținerea unei decizii favorabile definitive și irevocabile. Din acest considerente, agenții economici destul de rar contestă însăși actele normative ilegale, preferă să soluționeze disputele apărute cu organul de control sau autoritatea de reglementare în mod individual.

b) Carențele sistemului de control de stat a activității de întreprinzător

Începând cu 2016 Guvernul, cu suportul donatorilor internaționali, a început derularea unei reforme instituționale și normative profundă în sistemul de control de

stat. În cadrul organelor cu funcții de control au fost instituite Consiliile de soluționare a disputelor, au fost elaborate și aprobate prind ordinul autorității publice centrale cu competente în domeniul controlului, liste de verificare pentru domeniile de competență ale acestora. În acest mod, pe lângă perfecționarea cadrului legislativ în sensul stabilirii mai clare și în detaliu a drepturilor și obligațiilor materiale și procedurale în cadrul controlului de stat, se implementează previzibilitatea controlului dar și mecanisme de soluționare eficientă a disputelor ce rezultă din controlul de stat. Însă, din totalitatea de organe de control, identificate de Legea nr.131/2012, doar o parte din ele au instituit consilii de soluționare a disputelor și încă mai puține, au dezvoltat activitatea acestora și liste calitative de verificări, expuse public. Astfel autoritățile cu funcții de reglementare și control nu dezvoltă cadrul instituțional de soluționare a disputelor.

Deci, în pofida reformelor inițiate, rămâne a fi o problemă întârzierea din partea autorităților publice conexe (la nivel central și local) în implementarea Reformei controlului de stat a activității de întreprinzător (asigurarea autorităților publice cu funcții de control: (i) cu liste de verificare conforme cu actele normative metodologice; (ii) cu efectiv instruit; (iii) cu soluții de ordin tehnic în cadrul implementării Sistemului Informațional Registrul de Stat al Controlului și a interconectării cu sistemele informaționale conexe.

În același context, o problemă distinctă, sesizată din partea mediului de afaceri, ține de neaplicarea Legii nr.131/2012 pentru sistemul de control fiscal și vamal. Deși Legea nr.131/2012 pune un accent deosebit pe efectuarea controalelor planificate, odată ce acestea trebuie să fie bazate pe analiza riscurilor, sunt mai transparente și previzibile și permit o marjă mult mai mică de discreție pentru inspector, totuși conform Raportului anual de activitate, publicat de Serviciul Fiscal de Stat pentru 2019, ponderea controalelor planificate din totalul de controale este mai puțin de 1%.

Percepția mediului de afaceri în privința procesului de efectuare a controlului de stat este corespunzătoare. Conform sondajului reflectat în raportul Băncii Mondiale „Costul Reglementării de Stat a Activității de Întreprinzător 2019”² circa 46% din respondenți consideră că legea este întotdeauna aplicată selectiv în cadrul controlului de stat, în dependență de atitudinea persoanelor publice, alte 22% sunt parțial de acord cu respectiva afirmație.

Astfel, tergiversarea implementării reformelor în domeniul controlului de stat, lipsa unor mecanisme viabile de soluționare a disputelor, calitatea foarte joasă a cadrului normativ subsidiar în privința procedurilor de control pe sub-domenii concrete, lipsa de funcționalitate sistemelor informaționale de stat în acest domeniu (în special Registrul de stat al controalelor) sunt factori decisivi în discreditarea eforului depus pentru reformarea sistemului de control, factori care continuă să încurajeze apariția situațiilor de conflict, să instituie bariere nejustificate și să multiplice exponențial cheltuielile mediului de afaceri pentru inițierea și desfășurarea activității de producere, comerț și prestări servicii.

c) Deficiențe în procesul de solicitare și emitere a actelor permisive și prestarea serviciilor publice

² Costul Reglementării de Stat a Activității de Întreprinzător”, Banca Mondială, Chișinău 2020, <http://uipac.md/uploads/0/images/large/codb-2019-raport-rom.pdf>

În prezent, în privința serviciilor publice impuse de lege în special actele permise, se constată o serie de deficiențe cu privire la calitatea reglementării procedurale și materiale a acestora dar și modalitatea de respectare a reglementărilor de către autoritățile emitente. În urma reformării întregului cadru legislativ cu privire la actele permise pentru mediul de afaceri (licențe, autorizații, certificate), în baza Legii nr.185/2017, a fost necesar un exercițiu amplu de ajustare și completare a cadrului normativ subsidiar, fapt care nu a avut loc în mare parte, nici pînă în prezent.

Un exemplu relevant de aplicare incorectă a legislației în domeniul serviciilor publice obligatorii este modul în care se emit actele permise în practică. Începând cu 2016 pînă în prezent, derulează o reformă masivă cu privire la toate actele permise pentru agenții economici. În baza acestor modificări, s-a instituit ghișeu unic electronic (SIA GEAP) pentru solicitarea și emiterea actelor permise, cu scopul diminuării, efortului pentru obținere, abuzurilor și elementelor de corupție în această privință. La finele anului 2019, 136 procese au fost configurate și pașaportizate în sistem, dintre care 123 acte permise sunt disponibile pentru a fi accesate de business prin SIA GEAP. Din cele 128 de acte disponibile sunt utilizate la scară largă 48 de procese, celelalte fiind solicitate cu o frecvență redusă.

Responsabilii din Ministerul Economiei și Infrastructurii atenționează că totuși o problema majoră constă în reticenta autorităților publice conexe (la nivel central și local) în cadrul implementării Reformei privind optimizarea actelor permise și implementarea soluțiilor de Ghișeu Unic (SIA GEAP), în mod special a unor autorități emitente (Banca Națională a Moldovei, Comisia Națională pentru Piața Financiară, Centrul Național de Protecție a Datelor cu Caracter Personal, Consiliul Coordonator al Audiovizualului și autoritățile publice locale neîncadrate în SIA GEAP). Spre exemplu, chiar dacă pentru notificarea obligatorie în comerț (pentru APL) este funcțional și obligatoriu sistemul informațional, oricum marea majoritate a primăriilor intenționate nu utilizează sistemul în cauză, continuând să primească cereri și emită confirmări pe hârtie, conform unor proceduri interne care în multe cazuri deviază substanțial de la cadrul legislativ în domeniu. Conform sondajului reflectat în raportul Băncii Mondiale „Costul Reglementării de Stat a Activității de Întreprinzător”, contrar legislației în vigoare - 33,6% din respondenți au menționat că autoritățile solicită la depunerea notificării aceleași documente, pe care le solicitau la emiterea autorizației de comerț și circa 1/3 din companii au menționat că li s-au cerut documente suplimentare la momentul depunerii notificării³.

În această privință, neaplicarea intenționată a prevederilor legislative și neutilizarea instrumentelor electronice impuse, care ar standardiza procesul de emitere a actelor permise, creează spațiu amplu pentru abuzuri și bariere birocratice inutile din partea funcționarilor. În acest sens, spre exemplu în cadrul sondajului reflectat în raportul Băncii Mondiale „Costul Reglementării de Stat a Activității de Întreprinzător” pentru autorizarea sanitară de funcționare antreprenorii au declarat că din totalul de cheltuieli pentru obținerea autorizării, achită plăți neoficiale în valoare de 20% și „defalcări benevole” – 8%.⁴

³ Ibid. p.33-34

⁴ Ibid. p.42

d) Calitatea sistemului judecătoresc și eficacitatea funcționării procesului de urmărire penală

O serie de probleme majore la fel pot fi conturate și în cadrul procesului penal, în raport cu agenții economici. Organele de drept intervin frecvent în activitatea de business în mod exagerat, neproportional, abuziv, cu încălcări ale legislației sau folosindu-se de prevederile procedurale și componentele de infracțiuni existente. Comunitatea de afaceri percepe aceste intervenții ca estorcări de bani sau încercări de preluare a businessului. Spre exemplu, conform datelor colectate de Ministerul Justiției, pentru anul 2017, în procesul de elaborare a pachetului de amendamente legislative în vederea reducerii presiunii asupra businessului (decriminalizarea unor încălcări economice), instanțele admiteau aplicarea arestului preventiv în peste 87% de cazuri de adresărilor din partea organelor de urmărire penală, iar în peste 92% se admitea prelungirea arestului. Se considera că în multe cazuri arestul era o măsură aplicată în scopul obținerii unui beneficiu din partea antreprenorilor sau pentru preluarea afacerii.

Următorii indicatorii internaționali din Raportul Global al Competitivității 2019⁵ ar evidenția problema:

- independența justiției (locul 132 din 141 de țări, comunitatea de afaceri apreciind cu 2,8 din 7 puncte acest domeniu). Pentru comparație, Estonia este poziționată pe locul 22 din 141,
- crima organizată (în special estorcarea) – 83/141. Pentru comparație, Georgia este poziționată pe locul 25/141, Estonia – 5/141, Lituania – 12/141,
- eficiența cadrului legal în combaterea reglementărilor – 116/141). Pentru comparație, Estonia este poziționată pe locul 35 din 141, Armenia – 45/141,
- eficiența cadrului legal în soluționarea disputelor – 119/141. Pentru comparație, Armenia este poziționată pe locul 57 /141, Estonia – 40/141.

Autoritățile publice și în special Ministerul Justiției nu demonstrează capacitățile necesare pentru reformarea corespunzătoare a sectorului justiției. Indicatorii menționați *supra* scot în evidență această situație, precum și alți indicatori legați de sistemul de justiție, așa ca Ease of Doing Business⁶, la capitolele Rezolvarea Insolvabilității (67 din 190), Impunerea Contractelor (62 din 190). Pentru comparație: la Rezolvarea insolvabilității, Slovenia – 8/190, Italia – 21/190; la Impunerea contractelor, Estonia – 8/190, Letonia – 15/190, Lituania – 7/190.

Trebuie să **concluzionăm** că toți factorii examinați mai sus contribuie la irosirea unor sume enorme de bani de către mediul de afaceri, utilizate pentru depășirea unor bariere birocratice inutile și evitarea unor abuzuri. Sume care ar putea fi investite în procesul de producere și prestări de servicii și care cel puțin nu ar fi fost reflectate în prețul final al serviciului sau produsului (*spre exemplu: în 2013 o analiză de impact la modificările legislative care veneau să reducă cu peste 50% numărul de proceduri în construcții, a estimat beneficiile de la astfel de reformă de peste 2,7 milioane USD pe an. La moment, conform legislației, numărul de proceduri estimate de Doing Business*

⁵ http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

⁶ <https://www.doingbusiness.org/en/rankings>

ar trebui să nu depășească 10-12, pe când în realitate sunt peste 21. Astfel, dacă s-ar impune respectarea prevederilor legislative și, respectiv a drepturilor antreprenorilor, economiile doar în sectorul construcțiilor și doar din povara administrativă/birocratică ar putea ajunge la 3 milioane USD pe an (peste 50 mil. de lei). Astfel, inclusiv în baza cheltuielilor pentru judecată, reținerilor a proceselor de producere, costurilor pentru depășirea barierelor birocratice abuzive ș.a.m.d. considerăm că pot fi estimate sume de cel puțin sute de milioane de lei pe an ca și prejudicii pentru mediul de afaceri, care ar putea fi evitate, dacă ar fi eliminați sau cel puțin diminuată influența factorilor examinați mai sus (spre exemplu, dacă în baza micșorării costurilor și barierelor inutile pentru mediul de afaceri ar putea fi mărit corespunzător venitul total cu cel puțin 0,001% atunci beneficiul pentru întreaga economie ar fi deja cel puțin 35,6 milioane lei pe an)

În prezent o mare parte din mediul de afaceri activ încearcă să combată fenomenele analizate mai sus, să vină cu o contribuție reală la calitatea procesului de reglementare a activității de întreprinzător prin intermediul asociațiilor de business. La prima vedere, aceste asociații ar putea fi o soluție potențială pentru a contracara ilegalitățile existente și a aborda carențele în sistemul instituțional de stat. Însă, considerăm că în privința asociațiilor de întreprinzător există câteva aspecte fundamentale care împiedică ca acestea să joace un rol decisiv și efectiv pentru întregul mediu de afaceri. În primul rând aceste asociații în majoritatea cazurilor sunt fondate și întreținute de întreprinderi mari și/sau mijlocii, care în multe cazuri pot avea interese divergente cu întreprinderile mici și micro. Din același considerent, există și riscul ca în unele situații, asociațiile să pledeze pentru interesele unor grupuri de întreprinzător în detrimentul consumatorilor. Totodată este important să menționăm că în prezent, legiuitorul nu atribuie asociațiilor de întreprinzător unele drepturi mai speciale sau atribuții mai diferite, altele decât cele atribuite unei asociații obștești. În lipsa acestor atribuții și drepturi, capacitatea asociațiilor de a influența autoritățile publice rămâne a fi destul de restrânsă.

În multe state, guvernele au creat instituții publice care se preocupă de protejarea drepturilor fundamentale ale întreprinzătorilor, menite să depisteze problemele sistemice în cadrul normativ și să vină cu o contribuție importantă pentru eliminarea acestora. Un accent deosebit, fiind pus pe susținerea antreprenorilor mici, micro și de familie, care sunt în mare măsură defavorizați în raport cu alte categorii de întreprinzători. Exemple de ombudsman în raport cu mediul de afaceri:

- În spațiul Europei de Est, Banca Europeană pentru Reconstrucții și Dezvoltare a susținut instituirea și dezvoltarea ombudsmanului pentru antreprenori în Ucraina, Armenia, Kazahstan, Albania.⁷ În Ucraina, după 2015, în calitate de Ombudsman a fost angajată o persoană notorie din străinătate, iar experții din oficiul acestuia au fost angajați din rândurile profesioniștilor locali (15 persoane)⁸. Drepturile și atribuțiile acestuia îi permit nu doar să monitorizeze cazurile de abuz pentru întreg mediul de afaceri, dar și să se implice direct în procesul penal și contencios administrativ, să colaboreze cu organele de drept și combatere a corupției.

⁷ <https://www.ebrd.com/what-we-do/sectors-and-topics/business-ombudsman-initiatives.html>

⁸ <https://boi.org.ua/en/>

- În Georgia⁹, instituția ombudsmanului pentru antreprenori se fondează începând cu 2011, avînd preocupare doar în privința sistemului fiscal. În prezent acesta și-a extins obiectivele și atribuțiile pentru toate domeniile de reglementare și activitate economică, însă cu un accent deosebit pentru domeniul fiscal și vamal.
- În SUA încă din 1953 la nivel federal este creată Administrația pentru Întreprinderi Mici („Small Business Administration”¹⁰) care are menirea să susțină micii întreprinzători prin consultanță, expertiză, facilități financiare, examinarea și soluționarea petițiilor etc. În cadrul acesteia, începînd cu 1994, funcționează ombudsman național¹¹, care are în atribuții asistența micilor întreprinzători, micilor organizații non-guvernamentale și chiar a micilor autorități publice locale să lupte cu reglementări abuzive sau excesive aprobate la nivel federal, în special să combată penalitățile inechitabile, obligațiile excesive, proceduri nejustificate ș.a. prevăzute în cadrul normativ federal sau impuse de autorități federale.
- În Marea Britanie¹² și Australia¹³ există așa-numiții „Small Business Commissioner” în calitate de instituții publice independente cu menirea să susțină antreprenorii mici și micro. Aceste instituții acordă consultanța și expertiza necesară întreprinzătorilor mici, colectează și examinează plîngerile acestora și susțin întreprinzătorii împotriva abuzurilor autorităților publice, companiilor ce prestează servicii de importanță publică precum și împotriva cadrului normativ împovărător și inechitabil, la fel acordă servicii de mediere. Totodată, aceste instituții sunt „vocea” micilor întreprinzători în fața autorităților ce elaborează politici, a parlamentului și guvernului.

c) *Expuneți clar cauzele care au dus la apariția problemei*

Cauzele principale care creează bariere administrative nejustificate, abuzuri și, în final, cheltuieli excesive și inutile pentru întreprinzători:

- Reglementări defectuoase, elaborate și aprobate cu încălcarea principiilor de reglementare a activității de întreprinzător și a principiilor fundamentale ale procesului de legiferare. În special este vorba despre actele normative care vin să pună în aplicare prevederile legilor, actele emise de ministere, agenții, alte autorități publice centrale și locale.
- Mecanisme și oportunități costisitoare și mai puțin eficiente de soluționare a disputelor și revendicare a drepturilor antreprenorilor în raport cu organele de control de stat și cu prestatorii de servicii publice obligatorii.
- Lacune în procesul de autocontrol și disciplină a sistemului judiciar, de urmărire penală și al organelor de control de stat, care creează oportunități de abuzuri din partea unor actori implicați.
- Procesele de prestarea a serviciilor publice impuse de lege (emitere de acte permissive, înregistrări și expertize obligatorii etc.) în multe cazuri nu sunt suficient reglementate și supravegheate inclusiv pe intern, ceea ce creează o

⁹ <https://businessombudsman.ge/en>

¹⁰ <https://www.sba.gov/about-sba>

¹¹ <https://www.sba.gov/about-sba/oversight-advocacy/office-national-ombudsman>

¹² <https://www.smallbusinesscommissioner.gov.uk/>

¹³ <https://www.smallbusiness.nsw.gov.au/>

marjă de discreție destul de mare pentru funcționarii din cadrul autorităților/instituțiilor publice și duce la interpretări eronate a legii și posibile abuzuri.

O mare parte din cauzele expuse se datorează inclusiv lipsei unor reforme concludente și efective în sistemul justiției și de urmărire penală, precum și tergiversărilor enorme în privința implementării reformelor privind sistemul de control de stat asupra activității de întreprinzător.

d) Descrieți cum a evoluat problema și cum va evolua fără o intervenție

Așa cum a fost expus la definirea și analiza problemei, în pofida reformelor promovate în ultimii ani, totuși tendința este de creștere a cazurilor de atingere a drepturilor și intereselor întreprinzătorilor din partea autorităților publice în aplicarea legislației. Chiar dacă în ultimii ani, procesul de elaborare și promovare a cadrului normativ este unul mai transparent și, datorită căilor de comunicare electronică, mult mai eficient, ce presupune o participare mai mare a mediului de afaceri la elaborarea și promovarea de politici publice și implicit în viitor ceea ce poate asigura un cadru normativ mai calitativ. **Totuși problema punerii în aplicare a legislației este una crucială și, în lipsa unor mecanisme eficiente de contracarare a abuzurilor și soluționării a disputelor, cadrul normativ calitativ rămîne a fi neefectiv.**

Chiar și în cazul în care vor fi inițiate și desfășurate reforme profunde în domeniul justiției și urmăririi penale, precum și dacă vor fi implementate cu succes reformele dezvoltate în domeniul controlului de stat, este necesară o perioadă considerabilă de timp (de cel puțin 5 ani) pentru ca efectul acestor reforme să fie resimțit. Corespunzător, se impune găsirea unor soluții de ordin instituțional, cel puțin pentru perioada desfășurării și implementării reformelor necesare, care ar veni cu o protecție împotriva la cele mai evidente efecte negative cauzate de disfuncționalitățile sistemului instituțional și normativ actual pentru mediul de afaceri.

În ultimii ani în baza statisticilor prezentate de Ministerul Finanțelor, pe fonul exodului continuu a populației se atestă diminuarea continuă a numărului de întreprinderi contribuabile. Doar pe parcursul anului 2019 numărul a scăzut cu 7% din totalul de contribuabili (agenți economici) înregistrați de SFS¹⁴, la fel și pe parcursul anului 2018, s-a atestat o scădere cu 7% a numărului contribuabililor¹⁵. Unde o mare parte din agenți economici sunt radiați din oficiu, fiind calificați ca „inactivi”. Tendința de scădere este evidentă și pe exemplul SRL-urilor, unde conform datelor prezentate de SFS diferența între SRL-uri noi înregistrate și SRL-uri radiate în 2018 este de 1853 și în 2019 deja este de 1415 întreprinderi. Acest fapt iminent duce nu doar la stagnarea veniturilor ce pot fi obținute de mediul de afaceri, dar și diminuarea iminentă a acestuia. Datorită factorilor nocivi examinați în definirea problemei și a cheltuielilor impuse de barierele birocratice create, întreprinzătorii nu-și pot realiza planul de afaceri prestabilit, fiind în final descurajați de a menține activitatea întreprinderii. În lipsa unor instrumente viabile de protecție a intereselor întreprinzătorilor activi și începători, va continua scăderea numărului contribuabililor.

¹⁴ https://www.fisc.md/raport_activitate_SFS.aspx?file=13439

¹⁵ https://www.fisc.md/raport_activitate_SFS.aspx?file=12163

e) *Descrieți cadrul juridic actual aplicabil raporturilor analizate și identificați carențele prevederilor normative în vigoare, identificați documentele de politici și reglementările existente care condiționează intervenția statului*

Cadrul juridic actual conține anumite reglementări privind instituția *Ombudsmanului* și anume Legea cu privire la Avocatul Poporului (*Ombudsmanul*) nr. 52 din 03.04.2014 (*Monitorul Oficial* nr.110-114/278 din 09.05.2014). Însă potrivit acesteia statul a instituit Avocatul Poporului (*Ombudsmanul*) care urmează să asigure respectarea drepturilor și libertăților omului de către autoritățile publice, de către organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, de către organizațiile necomerciale și de către persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile. Avocatul Poporului contribuie la apărarea drepturilor și libertăților omului prin prevenirea încălcării acestora, prin monitorizarea și raportarea modului de respectare a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului la nivel național, prin perfecționarea legislației ce ține de domeniul drepturilor și libertăților omului, prin colaborarea internațională în acest domeniu, prin promovarea drepturilor și libertăților omului și a mecanismelor de apărare a acestora, prin aplicarea procedurilor reglementate de prezenta lege. Astfel la moment activează *Ombudsman*: 1. Responsabil de drepturile omului și 2. Responsabil pentru drepturile copilului. Potrivit legii În funcțiile Avocatului Poporului nu intră apărarea drepturilor și libertăților antreprenorilor.

Drepturile și obligațiile antreprenorilor sunt apărute prin intermediul uniunilor de întreprinderi/asociațiilor de business. Însă cadrul legal care ar oferi un statut clar și instrumentarul necesar promovării și apărării intereselor mediului de afaceri încă lipsește. Astfel, potrivit Legii nr.845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi (art.22. Uniunile de întreprinderi) pentru a-și coordona activitatea, în scopul creării unor condiții favorabile pentru realizarea și apărarea intereselor de producție, tehnico-științifice, sociale și altor interese comune, întreprinderile au dreptul să înființeze societăți sub formă de asociații, uniuni, concerne, care vor fi organizații necomerciale.

Însă, cadrul legal special privind modul de înființare, activitate și încetare a activității privind astfel de uniuni, asociații de antreprenori ca formă a organizației comerciale nu a fost creat cu excepția Legii cu privire la asociațiile obștești nr. 837-XIII din 17.05.1996 care se referă doar la *asociațiile obștești* – ca organizație necomercială, independentă de autoritățile publice, constituită benevol de cel puțin trei persoane fizice și/sau juridice (asociații obștești), asociate prin comunitate de interese în vederea realizării, în condițiile legii, a unor drepturi legitime. Asociații obștești se consideră asociațiile pacifiste, de apărare și de promovare a drepturilor omului, asociațiile de femei, de veterani, ale persoanelor cu dizabilități, de tineret și de copii, societățile științifice, tehnice, ecologiste, cultural-educative, sportive, uniunile de creație, comunitățile național-culturale, alte asociații ale persoanelor fizice și/sau juridice (asociații obștești) legal constituite.

Instituirea unui *Ombudsman în Afaceri* se regăsește și în mai multe documente de planificare strategică și de politici:

- Hotărîrea de Guvern cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2020-2023 nr. 636 din 11.12.2019 unde în CAP.IV. Dezvoltarea Economică Durabilă este prevăzută acțiunea 4.5.14. *Crearea instituției de Ombudsman (avocat) în domeniul activității de afaceri*
- Hotărîrea de Guvern cu privire la aprobarea Strategiei naționale de atragere a investițiilor și promovare a exporturilor pentru anii 2016-2020 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia nr. 511 din 25.04.2016 care în punctul 74 stabilește că: *”Deficiențele legate de implementarea necorespunzătoare a legilor alimentează în rândurile investitorilor incertitudinea privind protejarea drepturilor de proprietate. În particular, cadrul instituțional în acest domeniu este fragmentat, slab și instabil. Principalele probleme sînt: lipsa unei instituții puternice, care ar promova proiecte investiționale de importanță strategică, a funcției de Ombudsman Investițional, care ar proteja investitorii de eventuale reglementări abuzive și care ar facilita soluționarea litigiilor și disputelor investiționale, precum și lipsa unui mecanism funcțional de soluționare a plîngerilor investitorilor. Drept rezultat, confidența investitorilor privind climatul de afaceri autohton și, în particular, privind mecanismele de prevenire și soluționare a disputelor și litigiilor investiționale este foarte scăzută”*.
- Hotărîrea de Guvern cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2016-2018 nr. 890 din 20.07.2016 care prevedea în Cap. A. Dezvoltarea mediului de afaceri și a climatului investițional acțiunea *Elaborarea și aprobarea legislației în vederea instituirii funcției de avocat al poporului pentru protecția mediului de afaceri (business ombudsman)* termen fiind finele 2018.

2. Stabilirea obiectivelor

a) *Expuneți obiectivele (care trebuie să fie legate direct de problemă și cauzele acesteia, formulate cuantificat, măsurabil, fixat în timp și realist)*

Obiectivul generic – a mări în termen mediu (aprox. următorii 5 ani) veniturile din vânzări ale întreprinderilor cu cel puțin 1% (în special pentru întreprinderi mici, micro și mijlocii) din contul scăderii cheltuielilor nejustificate prin combaterea mai eficientă a actelor normative ilegale, practicilor abuzive din partea organelor de control și altor autorități publice centrale și altor probleme sistemice din cadrul legislativ ce reglementează activitatea de întreprinzător.

Obiective specifice – micșorarea numărului de cazuri de abuz din partea autorităților și instituțiilor publice, procedurilor inutile și ineficiente impuse prin intermediul cadrului normativ imperfect.

3. Identificarea opțiunilor

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

Opțiunea de neintervenție presupune implicit păstrarea și creșterea treptată a costurilor nejustificate pentru întreprinzători, prin tolerarea lacunelor în eficiența și eficacitatea autorităților publice, abuzurilor și aplicării incorecte a cadrului normativ de

către aceste autorități și instituții, în detrimentul întreprinzătorilor. În acest mod menținerea și creșterea nivelului de prejudicii/cheltuieli nejustificate ce nu doar diminuează competitivitatea și productivitatea agenților economici dar și influențează formarea prețurilor și structura pieței, prejudiciind în final interesul consumatorilor.

b) Expuneți principalele prevederi ale proiectului, cu impact, explicând cum acestea țintesc cauzele problemei, cu indicarea inovațiilor și întregului spectru de soluții/drepturi/obligații ce se doresc să fie aprobate

Proiectul propus de lege vine să instituie entitatea publică – avocatul antreprenorilor și oficiul acestuia care asigură respectarea drepturilor și intereselor legitime ale antreprenorilor de către autoritățile publice, de către organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, de către organizațiile necomerciale și de către persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile. Acesta realizează apărarea drepturilor și intereselor legitime ale antreprenorilor prin: prevenirea încălcării acestora, prin monitorizarea și raportarea modului de respectare la nivel național, prin promovarea drepturilor și intereselor legitime ale antreprenorilor și a mecanismelor de apărare a acestora, prin aplicarea procedurilor reglementate de prezenta lege, prin perfecționarea legislației și prin colaborarea internațională în acest domeniu.

Parlamentul numește în funcție avocatul antreprenorilor pentru un mandat de 5 ani, care nu poate fi reînnoit. Funcția de Avocat al Antreprenorilor poate fi deținută de persoana care este cetățean al Republicii Moldova, are o experiență de muncă de cel puțin 10 ani și o activitate notorie în domeniul de afaceri și se bucură de o reputație ireproșabilă.

Oficiul Avocatului Antreprenorilor este subordonat Avocatului Antreprenorilor și acordă asistență organizatorică, juridică, informațională și tehnică Avocatului Antreprenorilor în vederea exercitării de către acesta a atribuțiilor sale. Oficiul are statut de persoană juridică, dispune de ștampilă și formulare cu denumirea acestuia și cu imaginea Stelei de Stat. În scopul acordării asistenței consultative Avocatului Antreprenorilor, în cadrul Oficiului pot fi angajați experți cu experiență în domeniul protecției drepturilor și intereselor legitime ale antreprenorilor și în alte domenii conexe sau pot fi create consilii de experți. Regulamentul de activitate al consiliilor de experți se aprobă de către Avocatul Antreprenorilor.

Avocatul Antreprenorilor exercită următoarele atribuții:

1) examinează sesizările cu privire la încălcarea drepturilor și intereselor antreprenorilor;

2) prezintă autorităților și/sau persoanelor responsabile propuneri și recomandări privind repunerea în drepturi a antreprenorilor în privința cărora s-a constatat încălcarea drepturilor și intereselor legitime;

3) contribuie la soluționarea pe cale amiabilă a conflictelor între autoritățile publice și antreprenori;

4) contribuie la perfecționarea legislației în domeniul drepturilor și intereselor legitime ale antreprenorilor;

5) promovează drepturile antreprenorilor;

6) prezintă propuneri și recomandări de ratificare sau aderare la instrumentele internaționale în domeniul drepturilor și intereselor legitime ale antreprenorilor și acordă suport metodologic pentru asigurarea implementării lor;

7) intervine, în caz de necesitate, în cadrul controalelor autorităților publice abilitate, în cadrul perchezițiilor și ridicării de documente contabile și a bunurilor antreprenorilor;

8) sesizează Curtea Constituțională și înaintează acțiuni în instanțele judecătorești, prezintă opinii la cererea Curții Constituționale; ș.a.

În situațiile în care se constată încălcări ale drepturilor sau intereselor petiționarului, Avocatul Antreprenorilor prezintă autorității sau persoanei cu funcție de răspundere ale cărei decizii, acțiuni sau inacțiuni, după părerea sa, încalcă drepturile și interesele petiționarului un aviz ce va cuprinde recomandări privind măsurile ce urmează a fi întreprinse pentru repunerea imediată în drepturi a petiționarului.

În baza rezultatelor examinării sesizării de la antreprenori, Avocatul Antreprenorilor este în drept:

a) să adreseze în instanța de judecată o cerere în apărarea intereselor antreprenorilor ale căror drepturi au fost încălcate;

b) să intervină pe lângă autoritățile competente cu un demers pentru intentarea unei proceduri disciplinare sau penale în privința persoanei cu funcție de răspundere care a comis încălcări ce au generat lezarea drepturilor și intereselor antreprenorilor;

c) să sesizeze persoanele cu funcții de răspundere asupra cazurilor de neglijență în serviciu, de încălcare a eticii de serviciu, de tergiversare și birocratism.

Avocatul Antreprenorilor poate interveni în proces pentru a prezenta concluzii în vederea apărării drepturilor și intereselor legitime ale antreprenorilor.

În exercitarea mandatului său, Avocatul Antreprenorilor are dreptul:

a) să fie primit în audiență prioritară de către Președintele Republicii Moldova, de către Președintele Parlamentului și de către Prim-ministru atât în cadrul orelor de audiență, cât și în afara lor;

b) să fie primit imediat și fără nici o formă de obstrucțiune sau întârziere în audiență de către conducători și alte persoane cu funcții de răspundere de toate nivelurile ale autorităților publice, instituțiilor, organizațiilor și întreprinderilor;

c) să asiste și să ia cuvântul la ședințele Parlamentului, ale Guvernului, ale Curții Constituționale, ale Consiliului Superior al Magistraturii, ale Consiliului Superior al Procurorilor;

d) să prezinte Parlamentului sau Guvernului recomandări în vederea perfecționării legislației în domeniul asigurării drepturilor și intereselor legitime ale antreprenorilor;

e) să verifice respectarea și exercitarea conformă de către autoritățile publice, de către organizații și întreprinderi, de către organizațiile necomerciale, de către persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile a atribuțiilor acestora privind respectarea drepturilor și intereselor antreprenorilor;

f) să contribuie la soluționarea pe cale amiabilă a conflictelor iscate între antreprenori și autoritățile publice;

g) să acționeze din oficiu în cazurile stabilite de lege;

h) să aibă acces liber la toate autoritățile publice, să asiste la ședințele subdiviziunilor lor, inclusiv la ședințele organelor colegiale ale acestora;

i) să solicite și să primească de la autoritățile publice, de la persoanele cu funcții de răspundere informațiile, documentele și materialele necesare pentru exercitarea atribuțiilor, inclusiv informațiile oficiale cu accesibilitate limitată și informațiile atribuite la secret de stat în condițiile legii;

j) să invite pentru audieri și să primească de la persoanele cu funcții de răspundere explicațiile și informațiile necesare pentru elucidarea circumstanțelor cazului examinat; ș.a.

c) Expuneți opțiunile alternative analizate sau explicați motivul de ce acestea nu au fost luate în considerare

Urmare a examinării problemei, riscuri relevante care pot cauza eșecul opțiunii recomandate nu au fost identificate. Respectiv, alte modalități de a elimina carențele în cadrul normative și instituțional în vigoare nu sunt realizabile, cel puțin pe perioada realizării și implementării reformelor în derulare cu privire la justiție și sistemul organelor de control de stat.

4. Analiza impacturilor opțiunilor

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

Așa cum a fost examinat la definirea problemei, complexul de probleme și lacune în procesul de reglementare, control de stat și justiție creează pentru mediul de afaceri cheltuieli nejustificate în valoarea de zeci și sute de milioane de lei anual. Doar în domeniul construcțiilor, barierele existente impun un cost majorat cu cel puțin 50 milioane de lei pe an (pentru antreprenorii din domeniul dat). Totuși costurile din ziua de azi, descrise și analizate la definirea problemei, care se datorează deficiențelor în cadrul normativ și instituțional probabil vor scădea în timp, odată cu implementarea reformei actelor permissive, controlului de stat și probabil inițierii unor reforme efective în domeniul justiției. În această scădere poate apărea doar în raport cu efectele acestor reforme, care vor apărea mai mult în termen lung, decât în termen mediu sau scurt. De aceea între timp, se impun soluții viabile și practice care ar putea acoperi eficient lacunele existente.

Beneficiul evident al situației existente constă în mentenanța unei structuri instituționale publice mai simple și mai ieftine, ceea ce nu impune mai multe cheltuieli pentru audit și controale interne mai sofisticate, pentru registre mai complexe, pentru structuri și resurse mai calitative în cadrul autorităților ce elaborează politici ș.a.m.d. Deci economia resurselor bugetare pentru dezvoltarea structurii instituționale.

b¹) Pentru opțiunea recomandată, identificați impacturile completând tabelul din anexa la prezentul formular. Descrieți pe larg impacturile sub formă de costuri sau beneficii, inclusiv părțile interesate care ar putea fi afectate pozitiv și negativ de acestea

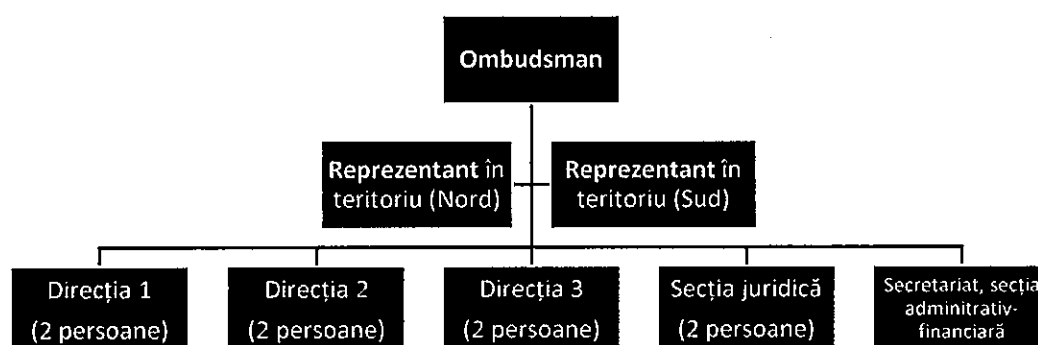
Beneficii

Instituția avocatului antreprenorilor este menită să asiste agenții economici în contracararea abuzurilor comise în special de autorități și instituții publice și eliminarea

carențelor din cadrul normativ. Această asistență în cel mai direct mod va duce la scăderea cheltuielilor existente pentru desfășurarea afacerii și, corespunzător, creșterea veniturilor. Dacă datorită funcționării avocatului antreprenorilor s-ar putea ca cheltuielile și efortul agenților economici să scadă așa încât veniturile brute să se mărească cu cel puțin 0,001% (aceasta fiind o estimare extrem de pesimistă), atunci beneficiul pentru întreaga economie ar fi deja cel puțin **35,6 milioane lei pe an**. Doar această sumă, care este probabil scenariul cel mai pesimist posibil, poate contribui numai prin impozit pe venit (12%) la bugetul național cu minim **4,2 mil lei pe an**, ceea ce este de două ori mai mult decât necesarul pentru întreținerea oficiului avocatului antreprenorilor (așa cum este prezentat în continuare). Însă creșterea venitului brut din vânzări presupune mai multe beneficii pentru bugetul național, pe baza de TVA, operațiuni de import-export, achitățile din fondul de salarii ș.a.m.d. Astfel activitatea avocatului antreprenorilor poate real contribui în mod benefic la fluxurile comerciale și investiționale, competitivitatea afacerilor, situația social-economică în anumite regiuni și chiar ameliora în termen mai lung și situația macroeconomică în întreaga țară.

Costuri

În ceea ce ține costurile opțiunii recomandate, se conturează în principal costurile pentru fondarea și întreținerea entității publice a avocatului antreprenorilor. Luând în calcul atribuțiile și funcțiile propuse în proiectul de lege, este pertinentă următoarea structură instituțională:



Cheltuielile anuale pentru resurse umane sunt analizate reieșind din structura organizatorică a entității, calculate conform prevederilor Legii nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar. Totodată cheltuielile operaționale și de întreținere sunt raportate la numărul de personal implicat în activitatea instituției și au fost stabilite inclusiv în corespundere cu cheltuielile reflectate la instituții similare¹⁶. Astfel pentru întreținerea entității avocatului antreprenorilor sunt necesare următoarele cheltuieli:

CHELTUIELI, total, mii lei	2276,5
-----------------------------------	---------------

¹⁶ De exemplu - Consiliul de supraveghere publică a auditului, conform Hotărârii de Guvern nr.46/2020.

1.	Cheltuieli de personal (remunerarea muncii, contribuții de asigurări sociale de stat obligatorii și prime de asigurări obligatorii de asistență medicală)	1955,1
	<p>Ombudsman – 1 persoană, cu salariul lunar de 17000 lei</p> <p>3 Direcții – 2 pers. (șef direcție, consultant) cu salariile lunare de 11000 lei și 7000 lei</p> <p>Reprezentanți în teritoriu (nord și sud) – 2 persoane cu salariile lunare de 11000lei</p> <p>Secția juridică (reprezentare în instanță) – 2 persoane, cu salariile lunare de 10000 lei</p> <p>Secția administrativ-financiară – 2 persoane cu salariile lunare de 8000 lei și 5000lei</p> <p>Secretariat – 1 persoană cu salariul lunar de 4000 lei</p> <p>Șofer – 1 persoană cu salariul lunar de 3000 lei</p>	
2.	Cheltuieli curente, inclusiv:	321,4
1)	Cheltuieli pentru achitarea serviciilor de locațiune	205,2
2)	Cheltuieli pentru procurarea stocurilor de: - materiale de uz gospodăresc și rechizite de birou (hârtie, mape pentru documente, suport pentru dosare, stilouri, creioane, radiere, markere, tonere, coolere); - obiecte de inventar (masă de lucru)	10,6 2,0
3)	Cheltuieli pentru procurarea mijloacelor fixe (calculator)	16,0
4)	Cheltuieli de consum (achitarea serviciilor de Internet și telefonie fixă, procurarea apei potabile)	8,4
5)	Cheltuieli pentru întreținerea paginii web a entității	36,0
6)	Cheltuieli aferente întreținerii programului informațional „E-Lex”	9,0
7)	Cheltuieli pentru achitarea serviciilor bancare	10,0
8)	Cheltuieli aferente întreținerii programului informațional „Soft-Contabil”	10,2
9)	Cheltuieli aferente formării profesionale	4,0
10)	Cheltuieli aferente deplasărilor în interes de serviciu	10,0

În urma analizei prezentate concluzionăm că cea mai mare parte a costurilor opțiunii recomandate se referă la întreținerea entității avocatului antreprenorilor în valoarea de 2276,5 mii lei anual.

Totodată, la costurile opțiunii se includ și cheltuielile necesare pentru procesul de fondare a entității în cauză. În special atestăm cheltuieli de timp și efort conform atribuțiilor și funcțiilor prevăzute de lege a funcționarilor și factorilor de decizie din cadrul Guvernului și Parlamentului pentru promovarea și aprobarea proiectului de lege,

precum și pentru elaborarea și promovarea Regulamentului necesar. La fel vor fi necesare cheltuieli unice pentru procurarea mijloacelor fixe și efort suplimentar de logistică pentru lansarea și mediatizarea inițială a activității entității în cauză.

b²) Pentru opțiunile alternative analizate, identificați impacturile completând tabelul din anexa la prezentul formular. Descrieți pe larg impacturile sub formă de costuri sau beneficii, inclusiv părțile interesate care ar putea fi afectate pozitiv și negativ de acestea

Nu au fost analizate opțiuni alternative.

c) Pentru opțiunile analizate, expuneți cele mai relevante/iminente riscuri care pot duce la eșecul intervenției și/sau schimba substanțial valoarea beneficiilor și costurilor estimate și prezentați presupuneri privind gradul de conformare cu prevederile proiectului a celor vizați în acesta

Cele mai importante riscuri în ceea ce ține impactul scontat al instituției avocatului antreprenorilor țin de statutul entității și a funcției publice în care vor fi încadrate persoanele ce vor activa în oficiul avocatului. Din cauza că salariul de funcție pentru personal este limitat de lege și nu este unul destul de competitiv pentru a putea coopta experți de înaltă calificare, există riscul ca oficiul avocatului să nu atingă cea mai înaltă eficiență și eficacitate posibilă și să nu-și îndeplinească funcțiile în toată plenitudinea prevăzută de lege.

Pentru atenuarea riscului în cauză este recomandabil ca experții din cadrul oficiului să poată fi contractați în mod separat, fără a fi încadrați în funcția publică sau să fie cooptați experți suplimentar pentru examinarea unor situații concrete. În acest scop avocatul antreprenorilor ar putea colabora cel puțin cu donatori internaționali și cu proiecte de asistență externă existente în Republica Moldova. Totodată, pentru a diminua efortul de colectare și analiză a curenților sistemului normativ și a situațiilor de aplicare incorectă a legii, avocatul antreprenorilor ar putea să colaboreze strâns cu asociațiilor de antreprenori care sunt active în diferite domenii de specialitate.

d) Dacă este cazul, pentru opțiunea recomandată expuneți costurile de conformare pentru întreprinderi, dacă există impact disproporționat care poate distorsiona concurența și ce impact are opțiunea asupra întreprinderilor mici și mijlocii. Se explică dacă sînt propuse măsuri de diminuare a acestor impacturi

Nu este cazul. Soluția recomandată nu presupune costuri pentru mediul de afaceri, odată ce cheltuielile pentru avocatul antreprenorilor și oficiul acestuia vor fi acoperite din bugetul de stat. Funcționarea instituției avocatului antreprenorului presupune din contra, scutirea agenților economici de o serie de cheltuieli ce apar în raport cu autoritățile publice și procesele birocratice în practică.

Concluzie

e) Argumentați selectarea unei opțiuni, în baza atingerii obiectivelor, beneficiilor și costurilor, precum și a asigurării celui mai mic impact negativ asupra celor afectați

În urma analizei costurilor și beneficiilor, se constată eficiență și oportună instituirea unei noi entități publice (avocatul antreprenorilor) care ar avea funcții de

soluționarea unor probleme sistemice în raporturile dintre antreprenori și autoritățile/instituțiile publice.

Totodată, luând în calcul practica altor state și însăși funcțiile de principiu a unui „ombudsman”, este recomandabil ca acesta să pună un accent deosebit pe promovarea drepturilor și intereselor anume întreprinderilor mici, micro și de familie care sunt defavorizate, în majoritatea cazurilor nu dețin resurse suficiente pentru a soluționa unele cazuri complexe de abuz din partea autorităților publice și reprezintă un număr impunător (majoritar) din totalul de întreprinderi din țară.

5. Implementarea și monitorizarea

a) Descrieți cum va fi organizată implementarea opțiunii recomandate, ce cadru juridic necesită a fi modificat și/sau elaborat și aprobat, ce schimbări instituționale sînt necesare

Pentru implementarea opțiunii recomandate este necesar de aprobat și publicat Legea cu privire la avocatul antreprenorilor. În urma aprobării legii, se propun completările necesare la bugetul național în scopul fondării instituției avocatului antreprenorilor și a oficiului acestuia.

În baza legii în cauză vor fi întreprinse următoarele activități:

- Parlamentul aprobă prin Hotărâre Regulamentul cu privire la avocatului antreprenorilor și oficiul acestuia, care inclusiv va prevedea procedura de selectare al avocatului;
- În cadrul Parlamentului Republicii Moldova, se instituie o comisie specială, alcătuită din 2 membri ai Comisiei juridice, numiri și imunități, 2 membri ai Comisiei economie, buget și finanțe și 5 reprezentanți ai mediului de afaceri. Comisia specială organizează concursul public de selectare a candidatului la funcția de avocat al antreprenorilor;
- Se instituie oficiul și se fac achizițiile necesare pentru acesta;
- Se angajează personalul în cadrul Oficiului avocatului antreprenorilor;
- Se lansează activitatea avocatului antreprenorilor și se stabilesc parteneriate cu asociațiile de business și alți actori interesați.

b) Indicați clar indicatorii de performanță în baza cărora se va efectua monitorizarea

Cei mai importanți indicatori de performanță țin de numărul de litigii cu organele de control și alte organe ale administrației publice centrale, numărul de acțiuni în instanță în baza procedurii contenciosului administrativ și numărul de acte normative aprobate cu încălcarea principiilor de legiferare. Toate trebuie să fie în descreștere.

Totodată poate fi monitorizată percepția mediului de afaceri în baza sondajului efectuat care se reflectă anual de Banca Mondială în raportul Costul Reglementării de Stat a Activității de Întreprinzător.

Din altă perspectivă, indicatori direcți raportați la noua instituție fondată vor ține de monitorizarea performanței acestei instituții – numărul de litigii în instanță (în creștere pe termen mediu), numărul de cazuri soluționate amiabil (în creștere pe termen mediu),

numărul de acte normative abrogate din oficiu de autoritățile publice emitente la solicitarea avocatului antreprenorilor (în creștere pe termen mediu).

c) Identificați peste cât timp vor fi resimțite impacturile estimate și este necesară evaluarea performanței actului normativ propus. Explicați cum va fi monitorizată și evaluată opțiunea

Primele efecte vizibile vor fi resimțite abia după aproximativ un an de la fondarea și lansarea oficiului avocatului antreprenorilor. Posibilitatea colectării însă a indicatorilor de performanță pertinenti va apărea încă peste jumătate de an, un an. Monitorizarea performanței necesită să se facă în baza unei analize complexe, este necesar de colectat și analizat simultan cât indicatorii de performanță însăși a entității noi fondate, atât și indicatorii mai generali din cadrul sistemului judiciar, rapoartele organelor de control de stat și a autorităților publice centrale și locale. Aceste două categorii de indicatori trebuie să fie contrapuzi și este necesar să se stabilească un grad de interdependență între ei.

6. Consultarea

a) Identificați principalele părți (grupuri) interesate în intervenția propusă

Grupurile generice de interese sunt de două categorii:

1. Autoritățile publice, care pot fi divizate în:
 - autoritățile ce elaborează politici în domeniul reglementării mediului de afaceri (ministere pertinente, agenții cu funcții de reglementare ș.a.),
 - autoritățile responsabile de instituirea și funcționarea entității în cauză (Ministerul Finanțelor, Ministerul Economiei și Infrastructurii, Cancelaria de Stat, Parlamentul)
 - organele de control și instituțiile ce prestează servicii publice obligatorii,
 - autoritățile și instituțiile din cadrul sistemului judecătoresc și de urmărirea penală.
2. Antreprenorii, în special putem diferenția întreprinzătorii mici și micro de întreprinzătorii mijlocii și mari (care în majoritatea cazurilor sunt reprezentați de asociațiile în care sunt aceștia membri).

b) Explicați succint cum (prin ce metode) s-a asigurat consultarea adecvată a părților

Ideea inițială a proiectului a fost lansată încă în 2015 din partea mediului de afaceri¹⁷. În ultima perioadă, în a doua jumătate a anului 2019, au fost organizate o serie de runde de discuții cu cele mai relevante asociații de întreprinzător și autoritățile publice centrale: în luna august 2019 discuții au fost lansate în cadrul președinției și consiliului economic al Președintelui RM¹⁸, la finele anului 2019 au fost lansate discuții la această temă pe platforma Camerei de Comerț și Industrie cu Prim-ministrul RM, în luna decembrie 2019 au fost organizată ședință de lucru în cadrul Consiliului Economic

¹⁷ <https://agora.md/stiri/7466/investitori-din-moldova-propun-crearea-unui-oficiu-de-ombudsman-in-afaceri>

¹⁸ <https://www.moldpres.md/news/2019/08/07/19006159>

pe lângă Prim-Ministrul RM la care au participat cele mai importante asociații ale mediului de afaceri și autoritățile publice vizate.¹⁹

Analiza de Impact și varianta preliminară a proiectului de lege a fost consultată preliminar cu responsabili de reforme instituționale din cadrul Cancelariei de Stat și responsabili de impact asupra bugetului din cadrul Ministerului Finanțelor, conform rigorilor procedurale stabilite de Hotărârea de Guvern nr.23/2019.

Proiectul și analiza de impact urmează a fi lansate în consultări publice, publicate pe portalul *particip.gov.md*, inclusiv consultate suplimentar în cadrul Grupului de lucru a Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător.

c) Expuneți succint poziția fiecărei entități consultate față de documentul de analiză a impactului și/sau intervenția propusă (se expune poziția a cel puțin unui exponent din fiecare grup de interese identificat)

Toate entitățile vizate susțin de principiu opțiunea recomandată.

În cadrul agenților economici și asociațiilor de business sunt unele discuții cu privire la varietatea de funcții și atribuții ce necesită a fi acordate avocatului antreprenorilor, precum și despre funcționalitatea instrumentarului propus de legiuitor. Între autoritățile publice sunt recomandări alternative cu privire la statutul și structura oficiului.

Anexă

Tabel pentru identificarea impacturilor

Categoriile de impact	Punctaj atribuit		
	Opțiunea propusă	Opțiunea alterativă 1	Opțiunea alterativă 2
Economic			
costurile desfășurării afacerilor	+2	-	-
povara administrativă	+1	-	-
fluxurile comerciale și investiționale	+1	-	-
competitivitatea afacerilor	+1	-	-
activitatea diferitor categorii de întreprinderi mici și mijlocii	+1	-	-
concurența pe piață	0	-	-
activitatea de inovare și cercetare	0	-	-
veniturile și cheltuielile publice	-1	-	-
cadrul instituțional al autorităților publice	-1	-	-
alegerea, calitatea și prețurile pentru consumatori	0	-	-

¹⁹ <https://justicemoldova.md/ce-probleme-invoca-oamenii-de-afaceri-se-propune-crearea-institutiei-ombudsman-al-businessului/?fbclid=IwAR2wFXEc6VjAhJquiujeLA3ZVCVN2McBjdc00EKwO4UQMgV0PkrwgoZAOKA>

bunăstarea gospodăriilor casnice și a cetățenilor	0	-	-
situația social-economică în anumite regiuni	+1	-	-
situația macroeconomică	+1	-	-
alte aspecte economice	0	-	-
Social			
gradul de ocupare a forței de muncă	+1	-	-
nivelul de salarizare	+1	-	-
condițiile și organizarea muncii	0	-	-
sănătatea și securitatea muncii	0	-	-
formarea profesională	0	-	-
inegalitatea și distribuția veniturilor	0	-	-
nivelul veniturilor populației	+1	-	-
nivelul sărăciei	0	-	-
accesul la bunuri și servicii de bază, în special pentru persoanele social-vulnerabile	0	-	-
diversitatea culturală și lingvistică	0	-	-
partidele politice și organizațiile civice	0	-	-
sănătatea publică, inclusiv mortalitatea și morbiditatea	0	-	-
modul sănătos de viață al populației	0	-	-
nivelul criminalității și securității publice	0	-	-
accesul și calitatea serviciilor de protecție socială	0	-	-
accesul și calitatea serviciilor educaționale	0	-	-
accesul și calitatea serviciilor medicale	0	-	-
accesul și calitatea serviciilor publice administrative	0	-	-
nivelul și calitatea educației populației	0	-	-
conservarea patrimoniului cultural	0	-	-
accesul populației la resurse culturale și participarea în manifestații culturale	0	-	-
accesul și participarea populației în activități sportive	0	-	-
discriminarea	0	-	-
alte aspecte sociale	0	-	-
De mediu			
clima, inclusiv emisiile gazelor cu efect de seră și celor care afectează stratul de ozon	0	-	-
calitatea aerului	0	-	-
calitatea și cantitatea apei și resurselor acvatice, inclusiv a apei potabile și de alt gen	0	-	-
biodiversitatea	0	-	-
flora	0	-	-
fauna	0	-	-

peisajele naturale	0	-	-
starea și resursele solului	0	-	-
producerea și reciclarea deșeurilor	0	-	-
utilizarea eficientă a resurselor regenerabile și neregenerabile	0	-	-
consumul și producția durabilă	0	-	-
intensitatea energetică	0	-	-
eficiența și performanța energetică	0	-	-
bunăstarea animalelor	0	-	-
riscuri majore pentru mediu (incendii, explozii, accidente etc.)	0	-	-
utilizarea terenurilor	0	-	-
alte aspecte de mediu	0	-	-

Tabelul se completează cu note de la -3 la +3, în drept cu fiecare categorie de impact, pentru fiecare opțiune analizată, unde variația între -3 și -1 reprezintă impacturi negative (costuri), iar variația între 1 și 3 – impacturi pozitive (beneficii) pentru categoriile de impact analizate. Nota 0 reprezintă lipsa impacturilor. Valoarea acordată corespunde cu intensitatea impactului (1 – minor, 2 – mediu, 3 – major) față de situația din opțiunea „a nu face nimic”, în comparație cu situația din alte opțiuni și alte categorii de impact. Impacturile identificate prin acest tabel se descriu pe larg, cu argumentarea punctajului acordat, inclusiv prin date cuantificate, în compartimentul 4 din Formular, lit. b¹) și, după caz, b²), privind analiza impacturilor opțiunilor.