

18 ianuarie 2013

AVIZ

*la proiectul de lege
pentru aprobarea Strategiei reformei cadrului de reglementare
a activității de întreprinzător 2013–2020*

Ministerul Economiei la data de 19.12.2012 a inițiat consultarea publică a proiectului Strategiei reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător 2013–2020 și a Planului de acțiuni privind realizarea acestuia (2013-2015).

Agenda Națională de Business, ca platformă comună a 32 de asociații de business și Camere de Comerț și Industrie, menită să consolideze capacitatea asociațiilor de afaceri în formularea politicilor de dezvoltare a unui mediu de afaceri atractiv și competitiv, a examinat proiectul de lege sus-menționat și expune următoarele.

Evaluarea generală

Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Economiei, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

Categoria actului legislativ propus este lege ordinară, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art.7, 11, 27 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

Scopul promovării proiectului. În conformitate cu nota informativă, scopul proiectului este identificarea măsurilor pentru eficientizarea reglementării activității de întreprinzător, prin optimizarea procesului decizional, cu participarea sectorului privat, reducerea imixtiunii statului în activitatea de întreprinzător, evaluarea impactului de reglementare la etapa elaborării actelor de reglementare, precum și evaluarea continuă a cadrului juridic respectiv.

Această strategie a fost elaborată întru asigurarea atingerii obiectivelor de îmbunătățire a mediului de afaceri, fiind un document de planificare strategică care ar asigura continuitatea reformei cadrului de reglementare pentru activitatea de întreprinzător.

Ca urmare a implementării Strategiei se dorește obținerea următoarelor rezultate:

- dezvoltarea mecanismului de revizuire a cadrului de reglementare existent pentru ameliorarea competitivității;
- dezvoltarea instituției analizei impactului de reglementare (AIR);
- optimizarea cadrului de reglementare și a procedurilor administrative;
- dezvoltarea stimulentei pentru îmbunătățirea mediului de afaceri de către autoritățile de reglementare;
- îmbunătățirea comunicării pe plan intern și creșterea participării părților interesate în reforma cadrului de reglementare;
- îmbunătățirea comunicării pe plan internațional în domeniul reformei cadrului de reglementare.

Fundamentarea proiectului

Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei *este plasată pe site-ul Ministerului Economiei* (<http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=660>), astfel fiind respectat principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă. *Termenul de cooperare cu societatea civilă a fost respectat*, proiectul nefiind încă supus dezbaterilor și aprobării, iar cetățenii, organizațiile și alți subiecți interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului și de a formula propuneri și recomandări.

Suficiența argumentării. Nota informativă la proiect conține o serie de argumente generale în sprijinul ideilor ce stau la baza proiectului, însă se poate observa lipsa unei analize aprofundate și a elementelor structurale de bază așa cum prevede art.20 din legea 780/2001 privind actele legislative.

Totodată, conform pct.16 din Regulile de elaborare și cerințe unificate față de documentele de politici, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr.33 din 11 ianuarie 2007, la elaborarea documentelor de politici vor fi elaborate câteva scenarii posibile de implementare. În continuare, pct.28 explică, că scenariile de implementare prezintă totalitatea soluțiilor posibile, precum și argumentarea acestora, în scopul identificării variantei optime de implementare a politicii publice. Conform pct.29,

scenariile urmează să reflecte: a) descrierea problemei și prioritatea acesteia la nivelul administrației publice centrale; b) prezentarea opțiunilor (2-3 variante), considerate adecvate pentru soluționarea problemei identificate; c) analiza problemei, situației și a opțiunilor prezentate; d) prezentarea opțiunii optime recomandate pentru implementare a politicii publice, însoțită de o argumentare temeinic fundamentată. Plus la aceasta, pornind de la prevederile pct.27, documentele de politici trebuie să fie însoțite de analiza de impact pentru variantele posibile ale implementării, efectuată până la demararea procesului (ex-ante). Vor fi analizate, în funcție de domeniul vizat, aspectele de impact economic (inclusiv financiar), social, ecologic etc. Analiza de impact poate include, de asemenea, aprecierea riscurilor de menținere a situației existente și precizarea gradului de urgență al schimbărilor propuse.

Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit.d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Reieșind din nota informativă, majoritatea acțiunilor Strategiei reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător vor fi acoperite financiar din bugetul de stat, însă o parte din acțiuni, totuși, necesită niște cheltuieli, care nu sunt prevăzute în bugetele instituțiilor vizate. În continuare nota informativă subliniază, că conform estimărilor experților, cheltuielile legate de implementarea Strategiei vor fi de circa 41,25 milioane lei, care urmează a fi acoperite financiar de partenerii donatori și prin proiectele de asistență tehnică.

Este necesar de a remarca, că toate aceste date sunt doar niște constatări generale, fără nici un suport sau analiză economico-financiară, care s-ar impune la proiectul de lege în cauză.

În acest context *reiterăm necesitatea unei analize economico-financiare*, ca parte componentă a unui proiect de lege, care, însă, lipsește și de care subiecții cu drept de inițiativă legislativă nu fac uz în argumentarea opțiunilor legislative propuse.

Promovarea proiectului de lege fără o analiză economico-financiară indică asupra faptului, că se încearcă evitarea barierelor suplimentare în procesul de adoptare al legii, ceea ce nu aduce nici un beneficiu procesului de legiferare.

Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză. Trebuie să menționăm, că nota informativă nu conține asemenea referințe. Această necesitate reiese și din perspectiva intențiilor Republicii Moldova de aderare la Uniunea Europeană și armonizarea legislației la aquis-ul comunitar. Astfel, *autorul nu face referire și nu argumentează în nici un fel prevederile proiectului de lege și acțiunile propuse pentru realizarea Strategiei de reformare, prin prisma actelor normative ale Uniunii Europene ce reglementează activitatea de întreprinzător.*

Analiza detaliată a prevederilor proiectului

1. Deși autorul a întocmit un Plan de acțiuni pentru implementarea Strategiei reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător, în titlul proiectului de lege nu face referire la acest Plan de acțiuni. Pornind de la faptul, că titlul este elementul principal de identificare al actului legislativ, care trebuie să exprime cu claritate obiectul reglementării, recomandăm prezentarea acestuia în următoarea redacție: *„LEGE pentru aprobarea Strategiei reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător 2013-2020 și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei pentru anii 2013-2015”.*

2. Reieșind din cerințele legale, un act normativ trebuie să dispună de o anumită structură și să conțină mai multe elemente constitutive. Pentru a produce efectele juridice scontate, actul normativ trebuie să conțină anumite dispoziții de conținut, care vor stabili reguli, drepturi și obligații, precum și dispoziții finale și tranzitorii, care se vor referi la obligația autorităților responsabile de a executa actul legislativ, de a lua măsurile și de a efectua procedurile necesare executării, etc. Luând în considerație aceste cerințe, propunem următorul text al proiectului de lege nominalizat:

„Parlamentul adoptă prezenta lege ordinară.

Art. 1. – Se aprobă:

a) Strategia reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător 2013-2020, prevăzută în anexa nr. 1, care face parte integrantă din prezenta lege;

b) Planul de acțiuni pentru anii 2013-2015 privind implementarea Strategiei reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător 2013-2020, prevăzut în anexa nr. 2, care face parte integrantă din prezenta lege.

Art. 2. – Implementarea Strategiei reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător 2013-2020 și a Planului de acțiuni pentru anii 2013-2015 privind implementarea Strategiei menționate va fi asigurată din contul și în limitele alocațiilor prevăzute la bugetele respective, precum și în limitele mijloacelor provenite din alte surse, conform legislației.

Art. 3. – Organele centrale de specialitate ale administrației publice și alte autorități ale administrației publice vor întreprinde, în limitele competențelor atribuite, măsurile ce se impun pentru realizarea Strategiei reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător 2013-2020 și a Planului de acțiuni pentru anii 2013-2015 privind implementarea Strategiei menționate.

Art. 4. – Ministerul Economiei:

a) va monitoriza și va coordona procesul de implementare a Strategiei reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător 2013-2020 și a Planului de acțiuni pentru anii 2013-2015 privind implementarea Strategiei menționate;

b) va generaliza informațiile și va prezenta anual Guvernului un raport privind implementarea Strategiei și Planului de acțiuni.

Art. 5. – Guvernul:

a) va ajusta programele naționale și planurile de acțiuni la obiectivele și la prioritățile expuse în Strategie și Planul de acțiuni menționat;

b) va asigura realizarea prezentei legi și va informa anual Parlamentul despre implementarea Strategiei reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător 2013-2020 și a Planului de acțiuni pentru anii 2013-2015 privind implementarea Strategiei menționate.”

3. În forma în care este prezentată Strategia, aceasta include un șir de idei cuprinse într-un „text”, fără a avea atributele necesare unui act normativ, compus din norme juridice. Deși prevederile unui document de politici (Strategie) sunt expuse într-un

mod diferit de prevederile unui document normativ „clasic”, în practică, (în acest sens, avem numeroase exemple de Strategii adoptate de Guvern sau Parlament) oricum textul acesteia îmbracă forma unui act normativ, *ceea ce implică respectarea regulilor și cerințelor de bază necesare la elaborarea și adoptarea unui act normativ*. În caz contrar vom obține doar un text declarativ, care nu produce efecte juridice.

În acest sens notăm, că prezenta Strategie nu respectă cerințele prevăzute de Legea privind actele legislative nr.780/2001, Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nr.317 din 18.07.2003, precum și Regulile de elaborare și cerințe unificate față de documentele de politici, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr.33 din 11 ianuarie 2007.

Mai mult ca atât, întreg textul Strategiei este expus și structurat într-o modalitate sofisticată și complicată. Ca rezultat, e dificil uneori de înțeles sensul prevederilor incluse în Strategie și consecutivitatea lor. Una din cerințele de bază la elaborarea unui act normativ este ca acesta să fie expus într-o formă simplă, clară și înțeleasă pentru toți, iar prevederile lui să exprime corect, concis și fără echivoc ideea, să fie înțeleasă ușor de orice subiect interesat. Însă prevederile Strategiei sunt confuze, oferind posibilitatea diferitor interpretări, din care considerente *textul Strategiei ar putea fi îmbunătățit tehnico-redacțional și expus într-o formă mai simplă și înțeleasă*.

4. Autorul utilizează un șir de termeni specifici (spre exemplu: bariere administrative, mediu de afaceri, etc.), care nu au o definiție în proiect și nici în legislație. Acești termeni pot să nu fie cunoscuți beneficiarilor sau pot fi interpretați de fiecare în mod diferit, derogând de la interpretările de care se conduce Ministerul Economiei. Aici e necesar ca autorul să țină cont și de termenii utilizați în legislația Uniunii Europene ce se referă la activitatea de întreprinzător. În acest context, *Strategia trebuie să conțină un glosar de termeni specifici, care vor fi expuși în conformitate cu cerințele art.19 din Legea 780/2001 și anume: „noțiunea nu se redă prin definiția ei sau printr-o frazeologie, ci prin termenul respectiv; se utilizează termeni adecvați, compatibili cu cei utilizați în legislația comunitară ori similari lor, și de o largă circulație; terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și*

uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia.”

5. Strategia pune accent pe măsurile de implementare a acesteia, pe acțiunile necesare de realizat, pe obiectivele specifice ce trebuie îndeplinite, *însă reglementează vag și omite să prevadă un mecanism de monitorizare a implementării Strategiei și de evaluare a impactului, cât și a organismului care va efectua monitorizarea și evaluarea.*

În acest sens, autorul fie face referire la departamentele de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor din cadrul ministerelor, fie la Comisia de stat, fie la Grupul de lucru și la Comisiile tehnice în cadrul Grupului de lucru, care vor fi responsabile pentru cele mai tehnice și voluminoase domenii de reglementare, cum ar fi comerțul, activitatea vamală, administrația fiscală, precum și alte domenii, fie la echipele de experți din sectorul privat.

Referindu-ne la subdiviziunile ministerelor notăm capacitatea redusă a acestora de a efectua monitorizarea și evaluarea Strategiei, care poate fi realizată doar pentru autoritatea publică de reglementare în parte și nu va cuprinde Strategia în ansamblul ei. Mai mult ca atât, după cum însuși menționează autorul proiectului, un șir de activități necesită cheltuieli financiare, care nu sunt prevăzute în bugetele instituțiilor vizate.

În ceea ce ține de Comisia de stat și Grupul de lucru (incluzând și Comisiile tehnice în cadrul Grupului de lucru), asistate de Secretariatul Evaluării Impactului de Reglementare, atât Legea nr.235 din 20.07.2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, cât și Hotărârea Guvernului nr.1429 din 16.12.2008, acordă acestora competențele necesare pentru monitorizarea activității autorităților administrației publice cu competențe de reglementare în domeniul activității de întreprinzător și pentru evaluarea impactului reglementării de stat asupra activității de întreprinzător.

Comisia de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător a fost creată drept instituție centrală la nivel de politici publice, iar Grupul de lucru al Comisiei și Secretariatul Evaluării Impactului de Reglementare s-au profilat drept instituțiile de

bază pentru punerea în aplicare a procesului de Analiză a Impactului de Reglementare și a principiilor buneii reglementări.

Deși capacitatea și funcționalitatea Comisiei este redusă și aceasta nu s-a mai întrunit de mult timp, totuși *considerăm oportun de a revigora Comisia de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător, drept instituție cheie în facilitarea cooperării autorităților de reglementare și sectorului privat în implementarea, monitorizarea și evaluarea impactului reformelor.*

În acest context, Grupul de lucru al Comisiei (incluzând și Comisiile tehnice în cadrul Grupului de lucru) trebuie să constituie acel forum, reprezentat în egală măsură de sectorul public și cel privat, care va veghea asupra implementării cu succes a Strategiei, monitorizarea și evaluarea impactului acesteia.

Desigur, pentru îmbunătățirea propriilor capacități și creșterea capacității de expertiză, Grupul de lucru (incluzând și Comisiile tehnice în cadrul Grupului de lucru) va avea nevoie de sprijinul partenerilor de dezvoltare și de suportul echipelor de experți ale sectorului privat.

6. Strategia prevede un Plan de acțiuni, care acoperă o perioadă de 3 ani. În acest sens *considerăm oportun revizuirea anuală a Planului de acțiuni, ceea ce va oferi posibilitatea unei reacții mai rapide la necesitățile de reformare a cadrului de reglementare și de întreprindere a unor măsuri de corectare. Revizuirea anuală a Planului de acțiuni ar trebui să se bazeze pe rezultatele monitorizării și evaluării anuale a implementării Strategiei.*

7. În conformitate cu art.4 din Legea 780/2001, actul legislativ trebuie să fie în concordanță cu cadrul juridic existent al legislației și să respecte principiul coerenței între reglementările concurente. Cadrul juridic existent în Republica Moldova este un tot întreg interconectat și nici un act normativ nu funcționează în sine independent de alt act normativ. Sub acest aspect, o schimbare normativă în orice domeniu al raporturilor sociale va determina anumite tangențe în întreg cadru juridic. Acest principiu, cunoscut și ca principiul coerenței, afirmă că toate componentele care formează întregul colaborează între ele într-un mod complet interdependent și interactiv. O consecință a acestui principiu este că fiecare parte a

întregului are un rol de îndeplinit și că scopul general poate fi realizat atunci când toate domeniile cooperează inteligent între ele.

Reieșind din prevederile pct.15 cuprinse în Regulile de elaborare și cerințe unificate față de documentele de politici, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr.33 din 11 ianuarie 2007, la etapa de elaborare a documentului de politici se vor face referiri la interacțiunea acestora cu alte programe guvernamentale aflate în desfășurare sau deja realizate, pentru asigurarea continuității și evitarea suprapunerilor de obiective, acțiuni și costuri.

În consecință, la elaborarea prezentei Strategii, autorul urma să țină cont de interconexiunea și tangența cu alte documente de politici (concepte, strategii), care trebuie să coordoneze între ele.

Un exemplu îl constituie Reforma Administrației Publice Centrale, care printre scopurile de bază prevede reorganizarea administrației publice centrale, prin redefinirea funcțiilor și structurii APC. În acest context, pornind de la conexiunea mediului de afaceri cu administrația publică centrală (servicii acordate de autoritățile statului în activitatea de întreprinzător), realizarea cu succes a Strategiei reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător 2013–2020 este strâns legată de realizarea eficientă a Reformei Administrației Publice Centrale.

8. Considerăm oportun ca *Strategia să acorde atenție asupra căilor extrajudiciare de soluționare a litigiilor economico - financiare dintre agenții economici*. Una din modalități ar putea fi „medierea”, ca instituție reglementată prin legea nr.134 din 14.06.2007, ce constituie o alternativă de soluționare a conflictului dintre părți pe cale amiabilă, cu ajutorul unei terțe persoane.

În acest mod Strategia reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător 2013–2020 va fi conexă Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011–2016, aprobată prin Legea nr.231/2011 și Planul de acțiuni pentru implementarea acesteia aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr.6/2012, care prevăd consolidarea sistemului de soluționare alternativă a disputelor și respectiv dezvoltarea instituției medierii ca mijloc alternativ de soluționare a litigiilor.

Mai mult ca atât, Strategia va corespunde și normelor europene, cuprinse în Directiva nr. 52/2008/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 mai 2008 *privind anumite aspecte ale medierii în materie civilă și comercială*.

Acestea sunt principalele propuneri și recomandări rezultate din analiza proiectului Strategiei reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător 2013–2020 și a Planului de acțiuni privind realizarea acestuia (2013-2015). Avem speranța că ele vor fi luate în considerație la finisarea proiectului de lege.

În caz că sunt necesare informații suplimentare sau discuții pe marginea divergențelor de opinii asupra proiectului, vă rugăm să ne contactați:

Persoană de contact: Pîrvan Viorel,

Tel: 069301103

Email: pirvanviorel30@gmail.com