

07 Iunie 2016, nr. 702

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii cu privire la întreprinderile mici și mijlocii

(înregistrat în Parlament cu numărul 162 din 13 Aprilie 2016)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii cu privire la întreprinderile mici și mijlocii

Evaluarea generală

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

2. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

3. Transparența decizională Transparența promovării proiectului, la etapa actuală a procesului de examinare a proiectului, pare a fi asigurată. Proiectul, însoțit de nota informativă, este plasat pe web site-ul oficial al Parlamentului, Parlamentul respectând, astfel, principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă, subiecții interesați având posibilitatea de a se informa despre noile propuneri legislative în acest domeniu și de a-și expune opinia vis-a-vis de prevederile acestuia.

Potrivit art.7 din Legea privind transparența în procesul decizional nr.239 din 13.11.2008, autoritățile publice sunt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional.

În nota de fundamentare, autorul informează că proiectul de lege supus examinării a fost consultat și expertizat de către experți europeni (Comisia Europeană - proiectul PCA "Suport pentru implementarea acordurilor RM-UE", GIZ - proiectul implementat de Organizația independentă de Consultanță Economică "Berlin Economics" și Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică - OCDE), precum și de către societatea civilă și mediul de afaceri. Autorul nu menționează, însă, care ar fi reprezentanții societății civile și ai mediului de afaceri cu care ar fi avut loc numeroasele consultări menționate în nota informativă.

Astfel, în scopul asigurării participării directe a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, precum și a stimulării participării active a acestora la procesul decizional, în opinia noastră, ar fi fost oportună organizarea unor audieri/dezbateri publice în cadrul cărora ar fi fost consultată opinia publică prin argumentarea necesității de a adopta proiectul supus audierilor/dezbaterilor prezentând opiniile divergente, iar persoanele interesate ar fi avut posibilitatea de a înainta recomandări pe marginea proiectului supus consultărilor. Acest lucru ar fi asigurat dreptul publicului de a participa la dezbaterile publice asupra proiectului actului legislativ pentru a-și exprima opiniile asupra conținutului acestora și de a înainta propriile propuneri/recomandări/obiecții.

Dat fiind faptul că proiectul de lege este unul de un interes sporit, eforturile autorilor proiectului de lege

trebuie să fie îndreptate spre îmbunătățirea mediului de afaceri, sporirea investițiilor, crearea noilor locuri de muncă etc.

4. Scopul promovării proiectului. Potrivit Notei de fundamentare, scopul proiectului de lege îl constituie promovarea dezvoltării durabile a întreprinderilor micro, mici și mijlocii prin intermediul îmbunătățirii mediului juridic și economic în care acestea sînt create și funcționează.

De asemenea, proiectul de lege are ca obiective asigurarea și creșterea competitivității și performanțelor întreprinderilor micro, mici și mijlocii, precum și facilitarea ajustării la timp la schimbările economice și tehnologice.

În opinia noastră, proiectul Legii cu privire la întreprinderile mici și mijlocii este redactat de o manieră mult prea lirică și lipsită de substanță. În acest sens, nu au fost respectate rigorile de tehnică legislativă, obligatorii la elaborarea unui proiect de lege, potrivit cărora actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie. Redactarea este subordonată dezideratului înțelegerii cu ușurință a textului de către destinatarii acestuia.

Proiectele de legi se redactează în forma prescriptivă proprie normelor juridice. Prin modul de exprimare actul normativ trebuie să asigure dispozițiilor sale un caracter obligatoriu. În redactarea actului normativ, de regulă, verbele se utilizează la timpul prezent, forma afirmativă, pentru a se accentua caracterul imperativ al dispoziției respective. Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce.

Fundamentarea proiectului

5. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

6. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă În contextul prevederilor art.7 din Legea privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13.11.2008, potrivit cărora autoritățile publice sunt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, termenul de cooperare cu societatea civilă a fost respectat, proiectul nefiind încă supus dezbaterilor în plenul Parlamentului, astfel încît subiecții interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului acestuia.

7. Suficiența argumentării. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei conține o argumentare satisfăcătoare a promovării proiectului. În conformitate cu art. 20 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, nota informativă trebuie să includă:

- a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
- b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
- c) referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelului compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză;
- d) fundamentarea economico-financiară, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură;
- e) actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător.

Deși intenția autorilor este expusă clar, totuși nota informativă nu conține toate elementele unei fundamentări necesare proiectului de act legislativ, așa cum prevede art.20 din Legea privind actele legislative nr.780/2001.

Nota informativă descrie prevederile proiectului, redînd în acest sens principalele prevederi ale proiectului și elementele de novație legislativă, evidențînd elementele noi pe care le introduce proiectul în raport cu

reglementările existente.

Totuși, în opinia noastră, argumentarea proiectului este insuficientă în partea ce ține de condițiile ce au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, nivelul compatibilității proiectului cu reglementările corespondente ale instrumentelor de bază europene în domeniu, fundamentarea economico-financiară, actul de analiză a impactului de reglementare, atunci când actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător.

Reieșind din importanța proiectului de lege, acesta urma să fie supus consultărilor publice cu societatea civilă, pentru formularea recomandărilor, iar, în final, sinteza recomandărilor recepționate trebuiau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ.

În acest context, constatăm nerespectarea unor cerințe imperative ale legislației, obligatorii la elaborarea unui proiect de act legislativ, care pot fi apreciate ca un risc de coruptibilitate, care periclitează viitorul proces de implementare a legii.

8. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780-XV din 27.12.2001 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.

În nota informativă, autorul menționează că, recomandările Comisiei Europene cer implicarea cât mai activă a Guvernului în elaborarea politicilor eficiente întru dezvoltarea IMM-urilor, aducerea în concordanță cu prevederile Recomandării UE 2003/361/CE, precum și a "Small Business Act for Europe".

În contextul lit. c) a art. 20 din legea nominalizată, informația privind compatibilitatea proiectului de lege cu cadrul legal comunitar menționat urma a fi inserată în Tabelul de concordanță, după modelul stabilit în anexa la Regulamentul privind mecanismul de armonizare a legislației Republicii Moldova cu legislația comunitară, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1345 din 24 noiembrie 2006 și utilizat pentru a demonstra compatibilitatea proiectului de lege națională cu legislația comunitară, care însoțește în mod obligatoriu proiectul actului legislativ pe întreg parcursul circulației sale, pînă la adoptarea sa de către Parlament.

De asemenea, nu par a fi respectate nici prevederile lit. d) alin. (2) al art. 23 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, care statuează că dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ va cuprinde nota informativă care va conține și rezultatele expertizei compatibilității cu legislația comunitară, precum și lista reglementărilor de referință ale legislației comunitare, informația în cauză lipsind de pe pagina oficială a Parlamentului.

Astfel, dosarul de însoțire trebuia să conțină Tabelul de concordanță privind compatibilitatea proiectului de act legislativ cu legislația comunitară și Declarația de compatibilitate. Din lipsa informațiilor, nu cunoaștem dacă autorii au realizat sau nu aceste cerințele legale, informația în cauză lipsind cu desăvîrșire de pe pagina oficială a Parlamentului.

9. 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.

Nota informativă nu face nici o referință la faptul că ar fi fost efectuată o evaluare sau estimare economico-financiară a proiectului sau ar fi fost efectuate anumite calcule economico-financiare și nu estimează cheltuielile necesare pentru implementarea proiectului de lege.

În opinia noastră, proiectul de lege va necesita cheltuieli financiare avînd în vedere că se prevede crearea Fondului de garantare a creditelor pentru întreprinderile mici și mijlocii în cadrul Organizației pentru Dezvoltarea Sectorului Întreprinderilor Mici și Mijlocii în vederea îmbunătățirii accesului la mijloace financiare pentru întreprinderile care nu dispun de suficient gaj, în baza programelor finanțate din bugetul de stat și din alte surse legale. De asemenea, se prevede că formarea profesională continuă destinată întreprinderilor mici și mijlocii este susținută prin finanțare integrală sau parțială din bugetul public, precum și din alte surse legale, inclusiv din sursele partenerilor de dezvoltare. În același timp, Academia de Științe a Moldovei urmează să susțină activitatea de cercetare-dezvoltare desfășurată de întreprinderile mici și

mijlocii prin finanțarea cu prioritate a proiectelor de cercetare-dezvoltare care au ca obiect teme cu aplicabilitate imediată, solicitate de întreprinderile mici și mijlocii din sectorul industrial.

În acest context, reiterăm necesitatea unei analize economico-financiare (argumentate), ca parte componentă a unui proiect de lege, de care, însă subiecții cu drept de inițiativă legislativă nu fac uz în argumentarea opțiunilor legislative propuse. Promovarea proiectului de lege fără o analiză economică argumentată, 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.

10. Analiza impactului de reglementare a proiectului. În conformitate cu art. 20 lit. e) din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, nota informativă trebuie să includă actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător. Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului.

În nota de fundamentare se menționează faptul că, actul de analiză a impactului de reglementare a fost elaborat în conformitate cu prevederile Legii 780/2001 și Legii 235/2006 și avizat pozitiv de către grupul de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător.

Constatăm, cu regret, că pagina web a Parlamentului nu conține o astfel de analiză a impactului de reglementare, așa cum prevăd și cerințele normelor art. 4 și art. 13 din Legea privind principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr. 235-XVI din 20 iulie 2006, precum și a Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 1230 din 24.10.2006.

Evaluarea de fond a coruptibilității

11. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

În același timp, proiectul urmărește stabilirea și promovarea expresă a intereselor/beneficiilor IMM-urilor, care vor beneficia de facilități și înlesniri de ordin fiscal, de susținere financiară destinată înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii, de garantare a creditelor în condiții preferențiale, ceea ce va duce la înființarea de noi IMM, dezvoltarea celor deja create, creșterea competitivității și performanțelor acestora, precum și facilitarea ajustării la timp la schimbările economice și tehnologice.

12. Prejudiciile aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

13. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Anumite prevederi ale proiectului de lege sunt concurente cu unele prevederi ale legislației, concurența normelor de drept fiind un factor al coruptibilității. Normele respective vor fi analizate mai detaliat în punctul 16 al prezentului Raport de expertiză.

14. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sînt, în parte, suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

Potrivit exigențelor de tehnică legislativă, proiectele de legi se redactează în forma prescriptivă proprie normelor juridice. Prin modul de exprimare actul normativ trebuie să asigure dispozițiilor sale un caracter obligatoriu. În redactarea actului normativ, de regulă, verbele se utilizează la timpul prezent, forma afirmativă, pentru a se accentua caracterul imperativ al dispoziției respective (art. 13 lit. f) și g), art. 14 lit. d), art. 15 alin. (1) și (4), art. 16 alin. (2)). Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce.

15. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește noi atribuții ale Ministerului

16. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art. 2	<p>Articolul 2. Sfera de reglementare</p> <p>(1) Sub incidența prezentei legi cad toate întreprinderile micro, mici și mijlocii, indiferent de tipul de proprietate și forma</p> <p>, care, în totalitatea lor, constituie sectorul întreprinderilor mici și mijlocii (<i>termen derivat – întreprinderi mici și mijlocii sau acronim – IMM</i>) și care corespund criteriilor stipulate în art.4 al prezentei legi, cu excepția persoanelor fizice care activează în baza patentei de întreprinzător și a persoanelor juridice de drept public.</p> <p>...</p>	<p>Conform art. 19 lit.g) din Legea privind actele legislative nr. 780/2001, textul proiectului de act legislativ se elaborează cu evitarea folosirii regionalismelor, a cuvintelor și <i>expresiilor nefuncționale</i>, idiomatice, neutilizabile și/sau cu sens ambiguu.</p> <p>Astfel, potrivit rigorilor tehnicii legisaltive, utilizarea expresiilor juridice căzute în desuetudine, cum ar fi "forma organizatorico-juridică" urmează a fi substituite cu cele utilizate pe larg de cadrul legal.</p>	<p>Coruptibilitate Concurența normelor de drept Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă</p>	<p>Substituirea sintagmei "forma"</p>
2	Art. 2, 3, 8, 10, 11, 12, 15, 17	<p>Articolul 2. Sfera de reglementare</p> <p>...</p> <p>(2) Termenul derivat „întreprinderi mici și mijlocii” și acronimul „IMM” vor fi utilizate în toate reglementările, statisticile și alte documente oficiale emise de către autorități și instituții publice.</p> <p>Articolul 3. Noțiuni de bază</p> <p>În sensul prezentei legi se definesc următoarele noțiuni de bază:</p> <p>...</p> <p><i>cluster</i> – asociere de întreprinderi interconectate, amplasate în apropiere geografică, de regulă aparținând unui sector sau unor sectoare conexe, precum și de instituții de cercetare științifică, universități și alte organizații, a căror activitate este</p>	<p>În proiectul de lege examinat sunt utilizate un șir de norme de blanchetă, care transmit altor autorități, subiecți, dreptul și competența de stabili, în mod autonom, reglementări cu caracter normativ, reguli de comportament, interdicții. Acestea contribuie la apariția altor elemente cu risc puternic de coruptibilitate: lărgirea atribuțiilor discreționare, stabilirea aleatorie a termenelor pentru prestarea serviciilor, cerințe exagerate pentru realizarea unor drepturi etc.</p>	<p>Coruptibilitate Norme de blanchetă</p>	<p>Revizuirea normelor în contextul obiecției expuse.</p>

concentrată pe inovare, iar cooperarea lor permite sporirea avantajelor competitive ale întreprinderilor;

educație antreprenorială – dezvoltarea spiritului antreprenorial prin educația formală și nonformală pe tot parcursul vieții, axată pe formarea de cunoștințe, abilități și competențe de inovare □ creativitate, de asumare a riscurilor, precum și abilități specifice de afaceri în ceea ce privește planificarea și gestionarea proiectelor pentru realizarea unor obiective, cunoștințe privind modul de a începe și a conduce cu succes o întreprindere **și alte attribute și aptitudini** general aplicabile, care reprezintă temelia antreprenoriatului;

...

Articolul 8. Susținerea din partea statului a întreprinderilor mici și mijlocii

...

(5) Implementarea politicii de stat privind susținerea dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii se efectuează de către instituția publică „Organizația pentru Dezvoltarea Sectorului Întreprinderilor Mici și Mijlocii”, **alte autorități și instituții publice și private** în domeniu.

...

Articolul 10. Sursele de finanțare a dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii

(1) Finanțarea procesului de realizare a strategiilor și programelor de stat se efectuează din surse bugetare, planificate anual în acest scop, precum și **din alte surse legale**, inclusiv din sursele partenerilor de dezvoltare.

...

Articolul 11. Facilități și înlesniri pentru întreprinderile mici și mijlocii

(1) Facilitățile și înlesnirile de ordin fiscal, precum **și alte instrumente de susținere** a întreprinderilor mici și mijlocii, sînt stabilite și se aplică conform legislației în vigoare.

...

Articolul 12. Fondul de garantare a creditelor întreprinderilor mici și mijlocii

...

(3) Fondul de garantare a creditelor pentru întreprinderile mici și mijlocii este suplinit în baza programelor finanțate din bugetul de stat **și din alte surse legale.**

Articolul 15. Formarea profesională continuă

...

(2) Formarea profesională continuă destinată întreprinderilor mici și mijlocii este susținută prin finanțare integrală sau parțială din bugetul public, **precum și din alte surse legale**, inclusiv din sursele partenerilor de dezvoltare, în baza programelor naționale, ramurale, regionale și ale agenților economici pentru dezvoltarea competențelor.

...

Articolul 17. Încurajarea inovațiilor și internaționalizarea întreprinderilor mici și mijlocii

(1) În vederea fortificării capacității tehnologice a întreprinderilor mici și mijlocii și sporirii implicării acestora pe piețele internaționale, autoritățile competente:

...

b) facilitează implementarea de către întreprinderile mici și mijlocii a tehnologiilor și

		produselor noi, dar și a altor tipuri de inovații , în special bazate pe tehnologia informației și comunicațiilor;			
3	Art. 3	<p>Articolul 3. Noțiuni de bază</p> <p>În sensul prezentei legi se definesc următoarele noțiuni de bază:</p> <p><i>autoritate competentă</i> – autoritate a administrației publice centrale, la nivel central, și autoritate a administrației publice locale de nivelul întâi și al doilea, la nivel local;</p> <p>...</p>	Potrivit art. 19 lit.h) din Legea privind actele legislative nt. 780-XIV din 27.12.2001, la elaborarea textului proiectului de act legislativ se evită tautologiile juridice.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă	Excluderea sintagmei din proiect.
4	Art. 3	<p>Articolul 3. Noțiuni de bază</p> <p>În sensul prezentei legi se definesc următoarele noțiuni de bază:</p> <p>...</p> <p>business angels – persoane fizice și juridice care investesc propriul capital în dezvoltarea unei afaceri, având ca scop achiziționarea sau subscrierea de acțiuni sau părți ale capitalului social al întreprinderii asistate;</p> <p>cluster – asociere de întreprinderi interconectate, amplasate în apropiere geografică, de regulă aparținând unui sector sau unor sectoare conexe, precum și de instituții de cercetare științifică, universități și alte organizații, a căror activitate este concentrată pe inovare, iar cooperarea lor permite sporirea avantajelor competitive ale întreprinderilor;</p> <p>...</p>	<p>Potrivit art. 19 lit. c) din Legea privind actele legislative nt. 780-XIV din 27.12.2001, la elaborarea textului proiectului de act legislativ se utilizează termeni adecvați, compatibili cu cei utilizați în legislația comunitară ori similari lor, și de o largă circulație.</p> <p>În opinia noastră, urmează a fi evitată folosirea neologismelor, dacă există un sinonim de largă răspândire în limba română. În cazurile în care se impune folosirea unor termeni și expresii străine, se va alătura, după caz, corespondentul lor în limba română.</p>	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă	Revizuirea terminologiei utilizate în proiect potrivit obiectivelor și recomandărilor formulate.
5	Art. 3	<p>Articolul 3. Noțiuni de bază</p> <p>În sensul prezentei legi se definesc următoarele noțiuni de bază:</p> <p>...</p>	<p>Noțiunea utilizată de autor este formulată de o manieră ambiguă având un sens neclar și echivoc și astfel permite interpretări abuzive.</p> <p>Totodată, autorul utilizează termeni diferiți cu referință la același fenomen folosind neuniform noțiunile în textul reglementării prin recurgerea la sinonime. Pericolul acestui element</p>	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / același termen pentru fenomene diferite	Revizuirea propunerii legislative, potrivit obiectivelor exprimate.

		<p>întreprindere recent creată – întreprindere înregistrată conform legislației în vigoare, care nu depășește termenul de 1 an de la înființare;</p>	<p>constă în faptul că la aplicare, terminologia utilizată neuniform poate provoca practici vicioase de interpretare a sensului normei, și anume, tratarea ca fenomene diferite a aceluiași fenomen, din cauza numirii diferite a lui din motivul confundării a două noțiuni diferite în textul reglementării. În rezultat, pot apărea abuzuri din partea exponenților sectoarelor și public, și privat.</p> <p>Potrivit art. 3 alin. (4) din Legea nr. 845-XII din 03.01.1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi, întreprinderea devine subiect de drept din momentul înregistrării de stat.</p>		
6	Art. 4	<p>Articolul 4. Definirea întreprinderilor mici și mijlocii</p> <p>(1) Se definesc ca fiind întreprinderi mici și mijlocii acele întreprinderi care îndeplinesc cumulativ următoarele condiții:</p> <p>a) au un număr mediu anual de salariați (numărul mediu scriptic al personalului în perioada de gestiune) de până la 250;</p> <p>b) realizează o cifră anuală de afaceri (venituri din vânzări) de până la 50 milioane lei sau dețin active totale de până la 50 milioane lei, conform ultimei situații financiare aprobate.</p>	<p>Potrivit exigențelor de tehnică legislativă, în actele normative cu o anumită întindere, dacă un articol are două sau mai multe alineate, acestea se numerotează la începutul fiecăruia cu cifre arabe cuprinse în paranteză.</p>	<p>Coruptibilitate Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă</p>	<p>Excluderea numerotării alineatului.</p>
7	Art. 4, 6, 13, 14, 17	<p>Articolul 4. Definirea întreprinderilor mici și mijlocii</p> <p>(1) Se definesc ca fiind întreprinderi mici și mijlocii acele întreprinderi care îndeplinesc cumulativ următoarele condiții:</p> <p>a) au un număr mediu anual de salariați (numărul mediu scriptic al personalului în perioada de gestiune) de până la 250;</p> <p>b) realizează o cifră anuală de afaceri (venituri din vânzări) de până la 50 milioane lei sau dețin active totale de până la 50 milioane lei, conform ultimei situații financiare aprobate.</p> <p>Articolul 6. Particularitățile întreprinderilor mici și mijlocii</p>	<p>Potrivit rigorilor tehnicii legislative, textul articolelor trebuie să aibă caracter dispozitiv, să prezinte norma instituită fără explicații sau justificări. Utilizarea unor explicații prin norme interpretative este permisă numai în măsura în care ele sunt strict necesare pentru înțelegerea textului. Nu este permisă prezentarea unor explicații prin folosirea parantezelor.</p>	<p>Coruptibilitate Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă</p>	<p>Reformularea propunerilor legislative potrivit obiectivei.</p>

...

(3) Declarația pe proprie răspundere se depune în formă scrisă de către conducătorul întreprinderii sau reprezentatul împuternicit al acestuia, se prezintă la cererea organizațiilor sau

a) datele de identificare ale agentului economic (**denumirea, sediul, numărul de identificare de stat (IDNO)**);

...

Articolul 13.
Facilitarea accesului la finanțare

În vederea susținerii întreprinderilor mici și mijlocii în procesul de acumulare a finanțării necesare și fortificării capitalului propriu, autoritățile competente:

...

d) cooperează cu entitățile de împrumut din sectorul privat pentru a identifica și a elimina orice impediment, care ar putea restrânge nejustificat acordarea împrumuturilor către întreprinderile mici și mijlocii, punând accentul, **în special**, pe împrumuturile cu garanție pe baza activelor întreprinderii;

...

f) elaborează și implementează mecanisme de partajare a riscului cu creditorii din sectorul privat (**în special prin intermediul acordării finanțărilor de tip mezanin și a garanțiilor de creditare**), în cazul în care piața nu este în stare să satisfacă pe deplin cerințele/necesitățile întreprinderilor mici și mijlocii;

...

Articolul 14.
Educația antreprenorială

		<p>...</p> <p>(2) Autoritățile abilitate cu competențe în domeniul educației inițiază și desfășoară acțiuni de promovare a atitudinilor și comportamentelor proprii spiritului antreprenorial prin:</p> <p>...</p> <p>g) asigurarea consilierii de către experți (din cadrul întreprinderilor, asociațiilor patronale și ONG-urilor) care pot oferi formare și sprijin continuu;</p> <p>...</p> <p>Articolul 17. Încurajarea inovațiilor și internaționalizarea întreprinderilor mici și mijlocii</p> <p>(1) În vederea fortificării capacității tehnologice a întreprinderilor mici și mijlocii și sporirii implicării acestora pe piețele internaționale, autoritățile competente:</p> <p>...</p> <p>b) facilitează implementarea de către întreprinderile mici și mijlocii a tehnologiilor și produselor noi, dar și a altor tipuri de inovații, în special bazate pe tehnologia informației și comunicațiilor;</p> <p>...</p> <p>(2) Academia de Științe a Moldovei, în calitate de instituție publică pentru cercetare-dezvoltare, susține activitatea de cercetare-dezvoltare desfășurată de întreprinderile mici și mijlocii prin:</p> <p>...</p>			
8	Art. 6	<p>Articolul 6. Particularitățile întreprinderilor mici și mijlocii</p> <p>...</p> <p>(2) Autoritatea responsabilă de colectarea situațiilor financiare este Serviciul situațiilor</p>	<p>Potrivit pct. 2 din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Biroului Național de Statistică, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1034 din 29.12.2011, autoritatea administrativă centrală care îndeplinește rolul de coordonare și conducere a activităților în domeniul statisticii oficiale a statului este Biroul Național de Statistică. Totodată, Anexa nr. 3 la Hotărârea Guvernului nr. 1034 din 29.12.2011 prevede în</p>	<p>Coruptibilitate Concurența normelor de drept</p>	<p>Corelarea normelor concurente din proiect.</p>

		<p>financiare de pe lângă Biroul Național de Statistică, care deține baza de date a întreprinderilor mici și care, mijlocii și la solicitarea organizației/autorității care administrează instrumente de susținere, confirmă corespunderea acestora caracteristicilor întreprinderilor mici și mijlocii, stipulate în art.5 al prezentei legi, conform ultimelor situații financiare prezentate.</p>	<p>calitate de instituție subordonată BNS ca fiind Serviciul Informațional al rapoartelor financiare. În acest context, denumirea autorității din proiect nu corelează cu cea din Hotărârea Guvernului nr. 1034 din 29.12.2011.</p>		
9	Art. 6, 7, 11, 15	<p>Articolul 6. Particularitățile întreprinderilor mici și mijlocii</p> <p>...</p> <p>(6) Controlul de stat efectuat la întreprinderile mici și mijlocii pe parcursul a trei ani de la înregistrarea de stat a acestora are scop consultativ, cu excepția cazurilor de constatare a infracțiunilor. Se aplică sancțiuni prevăzute de lege pentru încălcările constatate, doar în cazul în care aceste încălcări nu au fost înlăturate în termenul prevăzut de alin. (7).</p> <p>(7) Persoana supusă controlului, este obligată să înlătorească încălcările indicate în prescripție în termen de cel mult trei luni de la data înmînării acesteia contra semnătură, sau de la data expedierii ei prin scrisoare recomandată. În cazul în care persoana supusă controlului nu înlătură încălcările constatate în termenul stabilit, organul de control este obligat să emită repetat prescripția, cu stabilirea unui nou termen de pînă la trei luni de la expirarea termenului fixat în prima prescripție.</p> <p>În cazul în care persoana supusă controlului nu înlătură încălcările respective în termenul stabilit după emiterea repetată a prescripției, organul de control care a emis prescripția, aplică față de persoana în cauză</p>	<p>În proiect sunt incluse un șir de norme de trimitere, care fac referire la prevederile altui act/acte sau la alt act/acte în întregime, fără trimitere la vreun act concret și care, la evaluare, e dificil de stabilit sau nu poate fi stabilit în genere.</p>	<p>Coruptibilitate Norme de trimitere</p>	<p>Concretizarea actelor normative la care se face referire.</p>

sanctiunile **prevăzute de legislație.**

(6) Controlul de stat efectuat la întreprinderile mici și mijlocii pe parcursul a trei ani de la înregistrarea de stat a acestora are scop consultativ, cu excepția cazurilor de constatare a infracțiunilor. Se aplică sancțiuni prevăzute de lege pentru încălcările constatate, doar în cazul în care aceste încălcări nu au fost înlăturate în termenul prevăzut de alin. (7).

(7) Persoana supusă controlului, este obligată să înlătore încălcările indicate în prescripție în termen de cel mult trei luni de la data înmînării acesteia contra semnătură, sau de la data expedierii ei prin scrisoare recomandată. În cazul în care persoana supusă controlului nu înlătură încălcările constatate în termenul stabilit, organul de control este obligat să emită repetat prescripția, cu stabilirea unui nou termen de pînă la trei luni de la expirarea termenului fixat în prima prescripție.

În cazul în care persoana supusă controlului nu înlătură încălcările respective în termenul stabilit după emiterea repetată a prescripției, organul de control care a emis prescripția, aplică față de persoana în cauză sancțiunile prevăzute de legislație.

(6) Controlul de stat efectuat la întreprinderile mici și mijlocii pe parcursul a trei ani de la înregistrarea de stat a acestora are scop consultativ, cu excepția cazurilor de constatare a infracțiunilor. Se aplică sancțiuni prevăzute de lege pentru încălcările constatate, doar în cazul în care aceste încălcări nu au fost înlăturate în termenul prevăzut de alin. (7).

(7) Persoana supusă controlului, este

obligată să înlătore încălcările indicate în prescripție în termen de cel mult trei luni de la data înmînării acestora contra semnătură, sau de la data expedierii ei prin scrisoare recomandată. În cazul în care persoana supusă controlului nu înlătură încălcările constatate în termenul stabilit, organul de control este obligat să emită repetat prescripția, cu stabilirea unui nou termen de pînă la trei luni de la expirarea termenului fixat în prima prescripție.

În cazul în care persoana supusă controlului nu înlătură încălcările respective în termenul stabilit după emiterea repetată a prescripției, organul de control care a emis prescripția, aplică față de persoana în cauză sancțiunile prevăzute de legislație.

Articolul 7. Consiliul consultativ pentru întreprinderile mici și mijlocii

...

(2) Consiliul este constituit din reprezentanți ai sectorului public, privat și asociativ □ are următoarele atribuții:

...

d) înaintează recomandări privind elaborarea, modificarea și implementarea programelor și politicilor de susținere a dezvoltării sectorului întreprinderilor mici și mijlocii, în concordanță cu cerințele pieței unice și necesitățile creșterii calității produselor, **conform standardelor europene;**

...

Articolul 11. Facilități și înlesniri pentru întreprinderile mici și mijlocii

(1) Facilitățile și înlesnirile de ordin fiscal, precum și alte instrumente de

		<p>susținere a întreprinderilor mici și mijlocii, sînt stabilite și se aplică conform legislației în vigoare.</p> <p>...</p> <p>Articolul 15. Formarea profesională continuă</p> <p>...</p> <p>(4) Programele de formare profesională continuă se realizează de către:</p> <p>a) instituțiile de învățămînt de stat și privat abilitate în conformitate cu prevederile cadrului normativ;</p> <p>...</p> <p>c) instituțiile și agenții economici care au creat un sistem intern de formare profesională ce satisface cerințele cadrului legislativ de referință.</p>			
10	Art. 6	<p>Articolul 6. Particularitățile întreprinderilor mici și mijlocii</p> <p>(1) Categoria de întreprindere micro, mică sau mijlocie apare la întrunirea condițiilor stipulate în art.5 sau în baza declarației pe propria răspundere (în continuare – declarație) pentru întreprinderile înființate de mai puțin de un an.</p> <p>...</p> <p>(3) Declarația pe proprie răspundere se depune în formă scrisă de către conducătorul întreprinderii sau reprezentatul împuternicit al acestuia, se prezintă la cererea organizațiilor sau</p> <p>...</p>	<p>Luînd în considerare faptul că, potrivit alin. (1) sintagma "declarație pe propria răspundere" va fi utilizată în continuare pe tot parcursul textului prin "declarație", la alin. (3) cuvintele "pe propria răspundere" urmează a fi excluse.</p>	<p>Coruptibilitate Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă</p>	<p>Excluderea cuvintelor "pe propria răspundere".</p>
11	Art. 6, 9, 13	<p>Articolul 6. Particularitățile întreprinderilor mici și mijlocii</p> <p>...</p>	<p>Potrivit tehnicii legislative, în redactarea actului normativ, de regulă, verbele se utilizează la timpul prezent, forma afirmativă, pentru a se accentua caracterul imperativ al dispoziției respective.</p>	<p>Coruptibilitate Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă</p>	<p>Reformularea propunerilor legislative potrivit obiceiului.</p>

		<p>(4) Lista elementelor declarației de la alin.(3) este exhaustivă și nu poate fi interpretată extensiv.</p> <p>...</p> <p>Articolul 9. Susținerea din partea administrației publice locale a întreprinderilor mici și mijlocii</p> <p>...</p> <p>(2) Pentru finanțarea implementării strategiilor și programelor locale și regionale de susținere a dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii, precum și altor acțiuni de susținere a acestora, autoritățile administrației publice locale pot să aloce mijloace financiare proprii.</p> <p>...</p> <p>Articolul 13. Facilitarea accesului la finanțare</p> <p>În vederea susținerii întreprinderilor mici și mijlocii în procesul de acumulare a finanțării necesare și fortificării capitalului propriu, autoritățile competente:</p> <p>...</p> <p>d) cooperează cu entitățile de împrumut din sectorul privat pentru a identifica și a elimina orice impediment, care ar putea restrânge nejustificat acordarea împrumuturilor către întreprinderile mici și mijlocii, punând accentul, în special, pe împrumuturile cu garanție pe baza activelor întreprinderii;</p> <p>...</p> <p>g) elaborează și implementează mecanisme de depășire a obstacolelor regulatorii și fiscale, care ar putea împiedica fondurile cu capital de risc să investească în întreprinderile mici și mijlocii;</p>	<p>Determinarea competenței după formulă „este în drept”, „poate” este o modalitate coruptibilă de determinare a competențelor doar cînd formulează ca drepturi, obligațiile/îndatoririle autorităților și funcționarilor publici.</p> <p>Coruptibilitatea acestui element rezidă în discreția funcționarilor care apare în cazul utilizării unor asemenea determinări permissive ale competențelor lor, care urmau a fi stabilite de o manieră imperativă. Această discreție poate fi folosită în mod abuziv de către funcționar pentru a nu-și executa obligațiile sale legale tocmai în virtutea caracterului permisiv al formulării competențelor sale.</p> <p>Riscul de coruptibilitate a acestor norme crește în cazul în care lipsesc criteriile pentru a stabili în ce cazuri funcționarul „este în drept” sau „poate” și în ce cazuri este în drept și poate să nu-și realizeze competențele.</p>		
12	Art. 6	<p>Articolul 6. Particularitățile întreprinderilor mici și</p>	<p>Potrivit lit. a) □ c) ale art. 3 din Legea privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător nr. 131 din</p>	<p>Coruptibilitate Concurența normelor de drept Stabilirea unor termene nejustificate</p>	<p>Revizuirea propunerilor legislative în</p>

		<p>mijlocii</p> <p>...</p> <p>(6) Controlul de stat efectuat la întreprinderile mici și mijlocii pe parcursul a trei ani de la înregistrarea de stat a acestora are scop consultativ, cu excepția cazurilor de constatare a infracțiunilor. Se aplică sancțiuni prevăzute de lege pentru încălcările constatate, doar în cazul în care aceste încălcări nu au fost înlăturate în termenul prevăzut de alin. (7).</p> <p>(7) Persoana supusă controlului, este obligată să înlătorească încălcările indicate în prescripție în termen de cel mult trei luni de la data înmînării acesteia contra semnătură, sau de la data expedierii ei prin scrisoare recomandată. În cazul în care persoana supusă controlului nu înlătură încălcările constestate în termenul stabilit, organul de control este obligat să emită repetat prescripția, cu stabilirea unui nou termen de pînă la trei luni de la expirarea termenului fixat în prima prescripție.</p> <p>În cazul în care persoana supusă controlului nu înlătură încălcările respective în termenul stabilit după emiterea repetată a prescripției, organul de control care a emis prescripția, aplică față de persoana în cauză sancțiunile prevăzute de legislație.</p>	<p>8 iunie 2012, unele din principiile fundamentale ale controlului sunt prevenirea încălcării legislației prin aspectul consultativ al controlului și efectuarea controlului în baza evaluării riscurilor.</p> <p>Totodată, art. 11 lit.d) în coroborare cu art.19 alin. (1) pct.5) și alin. (4) din același act legislativ statuează că, autoritatea de monitorizare a controalelor acordă suport consultativ persoanelor supuse controlului, iar controlul efectuat în temeiul solicitării directe din partea persoanei care urmează a fi supusă controlului de a fi inițiat controlul dacă, pînă la recepționarea solicitării, nu s-a emis decizia de a supune solicitantul unui control inopinat sau dacă un astfel de control nu este inclus în graficul pentru trimestrul în curs, este inițiat în termene proximale de organul abilitat cu dreptul dat și are exclusiv aspect consultativ și constatator, cu excepția cazurilor cînd în cadrul controlului se depistează indicii ai infracțiunii.</p> <p>În acest sens, nu este clar ce a avut în vedere autorul prin "scop consultativ" al controlului de stat efectuat la IMM-uri. Considerăm necesar definirea acestei noțiuni.</p> <p>În ceea ce privește stabilirea termenului de 3 luni de la data înmînării prescripției contra semnătură, sau de la data expedierii ei prin scrisoare recomandată, precum și a celelalte remise repetat, art. 29 alin. (4) și (6) din Legea nr. 131/2012 stabilește că, persoana supusă controlului este obligată să înlătorească încălcările indicate în prescripție în termen de cel mult o lună de la data înmînării acesteia contra semnătură sau de la data expedierii ei prin scrisoare recomandată ori în alt termen, mai mic, stabilit expres în prescripție, iar în cazul în care persoana supusă controlului nu înlătură încălcările legislației în termenul menționat, organul de control este obligat să emită repetat prescripția, cu stabilirea unui nou termen de pînă la o lună de la expirarea termenului fixat în prima prescripție.</p> <p>Stabilirea unor termene nejustificate prin reglementări a termenelor administrativi prea mici complică realizarea drepturilor și intereselor, atât publice, cît și private. Termenele se consideră prea scurte atunci cînd acțiunile care trebuie realizate sunt prea complicate sau necesită perioade mai îndelungate pentru a fi îndeplinite decît termenul care este stabilit. Stabilirea termenelor prea scurte pentru autoritățile publice duc inevitabil la încălcarea lor, iar pentru persoanele fizice și juridice – la complicarea posibilităților de valorificare a drepturilor și intereselor legale.</p>	<p>Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect</p>	<p>condițiile obiectivelor formulate.</p>
13	Art. 8	<p>Articolul 8. Susținerea din partea statului a întreprinderilor mici și mijlocii</p> <p>...</p>	<p>În opinia noastră, nu este clar care este statutul Organizației pentru Dezvoltarea Sectorului Întreprinderilor Mici și Mijlocii. Considerăm ca acesta urmează a fi clarificat, organizația fiind subordonată fie Guvernului, fie</p>	<p>Coruptibilitate Atribuții paralele Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>Reformularea normelor ambiguei.</p>

		<p>(5) Implementarea politicii de stat privind susținerea dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii se efectuează de către instituția publică „Organizația pentru Dezvoltarea Sectorului Întreprinderilor Mici și Mijlocii”, alte autorități și instituții publice și private în domeniu.</p> <p>(6) Misiunea, funcțiile de bază, atribuțiile și drepturile Organizației pentru Dezvoltarea Sectorului Întreprinderilor Mici și Mijlocii se stabilesc de Guvern.</p>	<p>Ministerului Economiei.</p> <p>În același timp, având în vedere că, finanțarea procesului de realizare a strategiilor și programelor de stat se efectuează din surse bugetare, inclusiv din sursele partenerilor de dezvoltare, considerăm că, ar fi oportun de a atribui aceste competențe unei singure autorități.</p>		
14	Art. 12	<p>Articolul 12. Fondul de garantare a creditelor întreprinderilor mici și mijlocii</p> <p>(1) Fondul de garantare a creditelor pentru întreprinderile mici și mijlocii se creează în cadrul Organizației pentru Dezvoltarea Sectorului Întreprinderilor Mici și Mijlocii și are drept obiectiv de bază îmbunătățirea accesului la mijloace financiare pentru întreprinderile care nu dispun de suficient gaj.</p> <p>(2) Prin intermediul Fondului de garantare a creditelor se oferă garanții în condiții privilegiate beneficiarilor instrumentelor de susținere a dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii.</p> <p>(3) Fondul de garantare a creditelor pentru întreprinderile mici și mijlocii este suplinit în baza programelor finanțate din bugetul de stat și din alte surse legale.</p>	<p>Proiectul de lege este lacunar în partea ce ține de condițiile privilegiate de acordare a garanțiilor beneficiarilor instrumentelor de susținere a dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii. În opinia noastră, s-ar impune elaborarea unui act normativ, care ar stipula procedura și condițiile de acordare a garanțiilor.</p>	<p>Coruptibilitate Lacune de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative</p>	<p>Revizuirea normei propuse.</p>

Concluzii

În concluzia prezentului raport de expertiză, menționăm următoarele:

- proiectul Legii cu privire la întreprinderile mici și mijlocii urmărește scopul de a promova dezvoltarea durabilă a întreprinderilor micro, mici și mijlocii prin intermediul îmbunătățirii mediului juridic și economic în care acestea sînt create și funcționează. Proiectul de lege are ca obiective asigurarea și creșterea

competitivității și performanțelor întreprinderilor micro, mici și mijlocii, precum și facilitarea ajustării la timp la schimbările economice și tehnologice;

- remarcăm lipsa unei fundamentări economico-financiare, a unei analize a impactului de reglementare, precum și a Declarației de compatibilitate și Tabelului de concordanță privind compatibilitatea proiectului de lege cu cadrul legal comunitar, fiind nerespectate unele cerințe imperative ale legislației, obligatorii la elaborarea unui proiect de act legislativ, care pot fi apreciate ca un risc de coruptibilitate, de care subiecții cu drept de inițiativă legislativă nu fac uz în argumentarea opțiunilor legislative propuse;

- proiectul Legii este compatibil parțial legislației naționale, unele dintre prevederile proiectului de lege fiind, însă, neclare și contradictorii, deoarece conținutul acestuia nu răspunde integral exigențelor de tehnică legislativă, prevăzute de Legea nr.780-XIV din 27.12.2001 privind actele legislative, iar unele prevederi din proiect sunt concurente sau contravin altor prevederi ale legislației, concurența normelor de drept fiind un factor al coruptibilității, care periclitează viitorul proces de implementare a legii;

- proiectul Legii este redactat de o manieră mult prea lirică și lipsită de substanță nefiind respectate rigorile de tehnică legislativă, obligatorii la elaborarea unui proiect de lege, potrivit cărora actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, asigurând dispozițiilor sale un caracter obligatoriu;

- fără a diminua din importanța și necesitatea proiectului propus, acesta necesită a fi revizuit, iar obligația adoptării propunerilor legislative, rămânând a fi o prerogativă a Parlamentului.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției