

NOTA DE FUNDAMENTARE

la proiectul Hotărârii Guvernului pentru modificarea unor acte normative
(HG 487/2022 cu privire la organizarea și funcționarea Instituției Publice Organizația pentru Dezvoltarea Antreprenoriatului și HG 94/2023 privind aprobarea Regulamentului cu privire la activitatea Fondului pentru antreprenoriat și creștere economică a Moldovei)

1. Denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ
Proiectul Hotărârii Guvernului pentru modificarea unor acte normative (HG 487/2022 cu privire la organizarea și funcționarea Instituției Publice Organizația pentru Dezvoltarea Antreprenoriatului și HG 94/2023 privind aprobarea Regulamentului cu privire la activitatea Fondului pentru antreprenoriat și creștere economică a Moldovei) este elaborat de Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării în comun cu Instituția Publică Organizația pentru Dezvoltarea Antreprenoriatului (în continuare – ODA).
2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ
2.1. Temeiul legal sau, după caz, sursa proiectului actului normativ
<p>Temeiul legal pentru elaborarea proiectului Hotărârii Guvernului pentru modificarea unor acte normative îl constituie:</p> <ul style="list-style-type: none">• Legea nr. 179/2016 cu privire la întreprinderile mici și mijlocii (modificată prin Legea pentru modificarea unor acte normative nr. 187 din 10.07.2025, în vigoare din 18.07.2025, cu unele excepții - art.XXVI), conform căreia:<ul style="list-style-type: none">- art. 13¹ alin. (2¹) stabilește că în cadrul Fondului pentru antreprenoriat și creștere economică a Moldovei se instituie instrumentul fond de fonduri, având drept scop atragerea partenerilor investiționali în vederea mobilizării de către aceștia a capitalului privat și instituțional. Potrivit aceluiași prevederi, mijloacele financiare consolidate de către partenerii instituționali urmează a fi direcționate către întreprinderi cu potențial de creștere care necesită finanțare pe termen lung, precum și către start-upuri tehnologice aflate în faze incipiente de dezvoltare;- art. 3 și art. 9 (de bază) care prevede substituirea cuvintelor "programe de stat" cu cuvintele "instrumente de susținere/produse".• Agenda de reforme aferentă Planului de creștere al Republicii Moldova pentru anii 2025-2027, Pilonul 1: Dezvoltarea sectorului privat; reforma: Consolidarea sistemului public de sprijinire a IMM-urilor, sporind eficiența și relevanța sprijinului guvernamental acordat antreprenorilor pentru a stimula competitivitatea:<ul style="list-style-type: none">(i) cel puțin 5 mecanisme de sprijin sunt optimizate într-un singur cadru unificat pentru a simplifica procesul de aplicare și a preveni suprapunerile de finanțare;(iv) controalele interne și supravegherea sunt consolidate în continuare prin intermediul cadrului de evaluare a riscurilor și prin înființarea unei unități separate pentru gestionarea riscurilor.• Lista proiectelor prioritare din cadrul Mecanismului de Reformă și Creștere pentru Republica Moldova, care urmează a fi implementate prin intermediul Platformei de Investiții pentru Vecinătate, Diversificarea accesului la finanțare prin dezvoltarea pieței de capital, inclusiv a platformei bursiere și infrastructurii, precum și sporirea educației antreprenoriale inclusă în lotul III conform PV nr. 11 din 15 iulie 2025 (anexa nr.2) a ședinței Comitetului Interministerial pentru Planificare Strategică.
2.2. Descrierea situației actuale și a problemelor care impun intervenția, inclusiv a cadrului normativ aplicabil și a deficiențelor/lacunelor normative
Proiectului Hotărârii Guvernului pentru modificarea unor acte normative vizat prevede amendarea Hotărârii Guvernului cu privire la organizarea și funcționarea Instituției Publice Organizația pentru Dezvoltarea Antreprenoriatului nr. 487 din 13.07.2022, precum și a

Hotărârii Guvernului privind aprobarea Regulamentului cu privire la activitatea Fondului pentru antreprenariat și creștere economică a Moldovei nr. 94 din 28.02.2023.

Necesitatea intervenției față de actele normative precizate a fost condiționată în mod prioritar de modificările recente la Legea nr. 179/2016 cu privire la întreprinderile mici și mijlocii care au intrat în vigoare la data de 18.07.2025. Astfel, acestea, în esența sa (cu relevanță la prezentul proiect) se axează asupra următoarelor două concepte legislative:

1. Instituirea instrumentului financiar „fond de fonduri” în cadrul Fondului pentru Antreprenariat și Creștere Economică a Moldovei (FACEM)

Actualmente Republica Moldova nu dispune de un ecosistem de fonduri de investiții de tip equity și venture capital, iar accesul întreprinderilor cu potențial de creștere și a start-up-urilor tehnologice la capital pe termen lung este extrem de limitat. În lipsa unui instrument de tip fond de fonduri, nu există fonduri de investiții locale care să poată mobiliza capital privat și instituțional, iar interesul fondurilor de investiții regionale sau internaționale este minim.

Lansarea unui astfel de instrument va permite atragerea actorilor din zona venture capital, inclusiv administratori de fonduri și investitori specializați în susținerea start-upurilor inovative aflate în faze incipiente. Acest lucru este esențial pentru dezvoltarea unei economii bazate pe inovație și competitivitate regională.

Experiența internațională demonstrează eficiența instrumentelor de tip fond de fonduri în atragerea capitalului privat pentru finanțarea întreprinderilor cu potențial de creștere și inovative. Modele relevante sunt Dutch Venture Initiative din Țările de Jos, FNA gestionat de Bpifrance în Franța și SmartCap din Estonia – toate fiind instituții publice care mobilizează capital de risc în parteneriat cu fonduri private. Moldova se aliază acestor bune practici prin instituirea instrumentului fond de fonduri în cadrul FACEM, într-un moment strategic de reformă structurală și de modernizare a infrastructurii investiționale naționale.

2. Fortificarea guvernantei corporative a ODA prin îmbunătățirea gestionării riscurilor și acordarea finanțărilor de portofoliu

Anterior operării acestui amendament legislativ, în vederea susținerii dezvoltării sectorului IMM-urilor, și anume acordarea suportului financiar nerambursabil era realizată prin aprobarea individuală, în funcție de obiectivul stabilit, a unei Hotărâri de Guvern separate, astfel încât la zi ODA oferă 10 programe de grant concomitent (dacă sunt disponibile resurse financiare). Multitudinea relativă a acestora, adesea dețin un caracter de suprapunere în aplicarea nemijlocită, precum și confuzie la nivel de beneficiar. Adicional, context în care, fiecare program urmează să includă obligatoriu astfel de componente, precum: descrierea detaliată a suportului oferit în cadrul programului, suma, criteriile de eligibilitate pentru beneficiere de suport, modul lor de aplicare, precum și durata instrumentului de suport – schimbarea oricărei componente condiționează modificarea de Hotărâre de Guvern, proces care este de durată și mai puțin agil. De asemenea, în condițiile în care produsele financiare ale ODA, și anume acordarea de finanțare accesibilă prin FACEM, precum și Programul de stimulare a investițiilor „373” sunt aprobate la nivelul Consiliului ODA, complementarea acestora cu finanțări nerambursabile aprobate prin hotărâri de Guvern, devine realmente un proces ineficient și mai puțin funcțional.

Adicional, prin extinderea accelerată a instrumentelor sale financiare întreprinderilor, și anume acordarea garanțiilor financiare (prin intermediul Fondului de Garantare a Creditelor - FGC) și a finanțărilor la costuri preferențiale, compensarea totală sau parțială a costurilor creditului sau alte avantaje de finanțare oferite (prin Fondul pentru antreprenariat și creștere economică a Moldovei – FACEM) – estimarea, monitorizarea și prevenirea unui spectru extins de riscuri potențiale iminente devin un obiectiv prioritar pentru ODA. Context în care în structura organizatorică actuală a ODA, nu există o subdiviziune separată privind administrarea riscurilor atât aferente beneficiarilor, cât și instituționale, această lacună devine inevitabilă pentru atragerea resurselor financiare de către ODA din partea partenerilor de dezvoltare.

Această necesitate este reflectată inclusiv în rapoartele partenerilor externi și companiilor de consultanță contractate (*LANDT GmbH, Berlin Economics, Frankfurt School of Finance & Management*) pentru oferirea suportului financiar.

Mai mult, în vederea conformării standardelor internaționale aferente schemelor de garantare, FGC urmează să aplice [16 principii](#) de bază ghidate de Banca Mondială, iar Principiul 8 aferent unei bune guvernante corporative, prevede expres necesitatea de adoptare a unui cadru eficient și cuprinzător de gestionare a riscurilor la nivel de întreprindere. În acest sens, unul din angajamentele relevante al ODA față de Banca Mondială în cadrul Programului de Ameliorare a Competitivității și Acordului de Împrumut 9423-MD, constă în necesitatea elaborării și implementării unui cadru cuprinzător de gestionare a riscurilor, ce ar permite elaborarea unui model financiar sustenabil și formarea provizioanelor adecvate, precum și a unui preț a produselor de garantare, ajustate la nivelul riscurilor asumate.

O altă lacună constatată este lipsa aplicării unui mecanism de acordare a finanțării de portofoliu prin intermediul FACEM, instrument încurajat de partenerii de dezvoltare și apreciat de entitățile financiare partenere. Astfel, finanțările preferențiale individuale care în prezent se implementează reieșind din cadrul legal actual, implică costuri administrative ridicate, timp mai lung de procesare și capacități reduse de scalare, în timp ce finanțarea de portofoliu permite o gestiune mai eficientă, rapidă și extinsă a sprijinului financiar. La nivel aplicativ, prin semnarea Acordului de Grant și de Proiect cu KfW (din 30.06.2025), prin care țara urmează să beneficieze de grant în valoare de 20 milioane euro pentru a fi acordate IMM-ilor la condiții preferențiale, KfW a încurajat canalizarea acestora prin mecanismul de finanțare a portofoliului prin intermediul entităților financiare partenere.

3. Obiectivele urmărite și soluțiile propuse

3.1. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Proiectul Hotărârii Guvernului pentru modificarea unor acte normative prevede amendarea Hotărârii Guvernului cu privire la organizarea și funcționarea Instituției Publice Organizația pentru Dezvoltarea Antreprenoriatului nr. 487 din 13.07.2022, precum și a Hotărârii Guvernului privind aprobarea Regulamentului cu privire la activitatea Fondului pentru antreprenoriat și creștere economică a Moldovei nr. 94 din 28.02.2023.

Cu referire la modificările Hotărârii Guvernului nr. 487/2022 se propune:

- Operaționalizarea și instituirea competențelor specifice de gestionare a fondului de fonduri.
- Ajustarea structurii statelor de personal prin:
 - a) Instituirea unei noi subdiviziuni în cadrul FACEM privind gestionarea instrumentului fondului de fonduri;
 - b) Instituirea subdiviziunii de gestionare a riscurilor și de conformitate cu competențe clare în:
 - evaluarea și monitorizarea riscurilor la nivel de tranzacție (garanții individuale, granturi, credite preferențiale, investiții, inclusiv a riscurilor de mediu și sociale);
 - evaluarea și monitorizarea riscurilor la nivel instituțional (riscuri sistemice, de conformitate, reputaționale și operaționale);
 - dezvoltarea politicilor și procedurilor de control intern și guvernanta a riscurilor;
 - elaborarea rapoartelor periodice (lunare, trimestriale și anuale) privind expunerea la risc și propunerea măsurilor de mitigare aferente.

În cadrul Direcției date se propune constituirea a două secții, acestea fiind divizate conform responsabilităților aferente evaluării și gestionării riscurilor individuale fie la nivel instituțional, astfel:

1. Secția evaluare conformitate și riscuri – portofoliu de beneficiari, va asigura:
 - a) evaluarea și monitorizarea riscurilor la nivel de tranzacție, aferente tuturor programelor gestionate de ODA, conform necesităților,
 - b) estimarea probabilității de default a tranzacțiilor și calcularea valorii activelor ponderate la risc,
 - c) calcularea expunerii maxime acceptabile pentru portofoliul de beneficiari;
2. Secția evaluare conformitate și riscuri instituționale, va asigura:
 - a) evaluarea și monitorizarea riscurilor la nivel instituțional,
 - b) elaborarea și actualizarea cadrului de management al riscurilor, inclusiv metodologia de provizioane adecvate riscurilor asumate și planurile de continuitate,
 - c) elaborarea rapoartelor periodice pentru Comitetul de Finanțare și Risc, Consiliul ODA și autorități, inclusiv scenarii de stres și recomandări de ajustare a politicilor existente.

Cu referire la modificările Hotărârii Guvernului nr. 94/2023 se propune:

- Operaționalizării fondului de fonduri și instituirii competențelor specifice privind selecția și contractarea partenerilor investiționali, evaluarea performanței acestora și alocarea tranșelor de primă pierdere instrumentului fond de fonduri.
- Instituirea mecanismului de finanțare de portofoliu în cadrul FACEM, care presupune o finanțare acordată de către ODA către entitățile financiare partenere, pentru acordarea de credite individuale beneficiarilor, care generează cumulativ un portofoliu de credite, fără aprobarea prealabilă de către ODA. Completările propuse de axează pe modul de monitorizare de către entitățile financiare partenere a beneficiarilor privind utilizarea conform destinației a mijloacelor financiare acordate, precum și respectarea de către beneficiari a criteriilor de eligibilitate specificate în produsul de finanțare. De asemenea, se propune ca ODA să monitorizeze respectarea prevederilor produsului de finanțare de portofoliu de către entitatea financiară parteneră și beneficiari, prin solicitarea de rapoarte și/sau documente de la entitatea financiară parteneră, având dreptul de a efectua vizite de documentare la sediul acestora.

- c) Ajustări tehnice care reiese din completarea cu sintagma „instrumente de susținere” sau cuvântul „produse” după cuvântul „programe”.

3.2. Opțiunile alternative analizate și motivele pentru care acestea nu au fost luate în considerare

În procesul de fundamentare a necesității modificării Hotărârii Guvernului pentru modificarea unor acte normative, a fost analizată opțiunea alternativă de a păstra redacția actuală a textului hotărârilor de Guvern care vor suferi amendamente. Această opțiune a fost exclusă deoarece nu răspunde necesităților actuale ale pieței investiționale din Republica Moldova și nu oferă o soluție viabilă pentru mobilizarea capitalului privat în sprijinul întreprinderilor locale. Lipsa unei intervenții ar limita capacitatea Guvernului de a atrage fonduri de la instituții financiare internaționale și investitori strategici pentru sprijinirea întreprinderilor cu potențial de creștere și a start-upurilor tehnologice. De asemenea colaborarea ODA cu instituțiile financiare partenere prin portofolii de credite va permite reducerea semnificativă a timpului de așteptare a companiilor beneficiare și valorificarea mai rapidă a oportunităților de afaceri.

Prin urmare, ajustarea prevederilor Hotărârii Guvernului pentru modificarea unor acte normative a fost identificată ca singura soluție eficientă și conformă cu necesitățile actuale ale antreprenorilor, care consecvent se exprimă în obiective de stat.

4. Analiza impactului de reglementare

4.1. Impactul asupra sectorului public
Nu este aplicabil.
4.2. Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative
<p>Prin instituirea și operaționalizarea instrumentului fond de fonduri se va crea posibilitatea de utilizare a mecanismului de tranșă de primă pierdere (first loss tranche), se va asigura un efect de multiplicator financiar, prin atragerea unui volum mai mare de capital privat și instituțional. Pentru anul curent costurile din bugetul de stat pentru alocarea tranșei de primă pierdere vor constitui 140 milioane lei, incluzând câte 60 milioane lei alocate către 2 parteneri investiționali locali, regionali sau internaționali pentru fonduri de investiții de tip equity și 20 milioane lei către un partener investițional pentru fond de investiții de tip venture capital. Pentru anul 2026 sunt estimate costuri din bugetul de stat de 60 milioane lei. Prin alocarea tranșei de primă pierdere se creează premise pentru multiplicarea financiară prin atragerea investițiilor internaționale și locale, în cazul fondului de investiții de tip equity acesta se estimează a fi 1:3 (cu alte cuvinte 1 leu din resurse publice va atrage alți 3 lei), iar pentru venture capital multiplicatorul va fi de 1:1.</p> <p>Modificările propuse aferente constituirii subdiviziunii fondurilor de fonduri, precum și a unei unități separate în vederea gestionării riscurilor și de conformitate nu va implica majorarea numărului de personal scriptic stabilit prin Hotărârea Guvernului nr. 487/2022 de 118 unități, context în care în prezent în cadrul ODA fiind completate statele în mărime de circa 78%.</p>
4.3. Impactul asupra sectorului privat
Implementarea fondului de fonduri va contribui direct la creșterea investițiilor private și instituționale în companii cu potențial de inovare și scalare, de exemplu în domeniile agriculturii sustenabile, energiei regenerabile, tehnologiilor digitale, agroprocesării etc. IMM-urile și start-upurile vor beneficia de acces la capital inteligent, know-how și rețele internaționale de investiții.
4.4. Impactul social
4.4.1. Impactul asupra datelor cu caracter personal
4.4.2. Impactul asupra echității și egalității de gen
Nu este aplicabil.
4.5. Impactul asupra mediului
Nu este aplicabil.
4.6. Alte impacturi și informații relevante
Nu este aplicabil.
5. Compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE
5.1. Măsuri normative necesare pentru transpunerea actelor juridice ale UE în legislația națională
Nu este aplicabil.
5.2. Măsuri normative care urmăresc crearea cadrului juridic intern necesar pentru implementarea legislației UE
Nu este aplicabil.
6. Avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ
În conformitate cu procedurile stabilite în vederea respectării prevederilor Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, precum și în vederea elaborării actelor normative, anunțul de inițiere a procesului de modificare a Hotărârii Guvernului cu privire la organizarea și funcționarea Instituției Publice Organizația pentru Dezvoltarea Antreprenoriatului nr. 487 din 13.07.2022, precum și a Hotărârii Guvernului privind aprobarea Regulamentului cu privire la activitatea Fondului pentru antreprenoriat și creștere economică a Moldovei nr. 94 din 28.02.2023 este plasat pe pagina web oficială a Ministerului Dezvoltării Economice și Digitalizării (mded.gov.md), rubrica Transparența/Anunțuri privind

consultările publice, precum și pe portalul guvernamental particip.gov.md (poate fi accesat la următorul link: https://particip.gov.md/ro/document/stages/*/14569).

Proiectul hotărârii de Guvern va fi supus consultărilor publice și avizărilor/ expertizărilor de către entitățile publice de resort, inclusiv cele implicate în implementarea hotărârii, în conformitate cu prevederile Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

7. Concluziile expertizelor

Proiectul de hotărâre va fi supus expertizei juridice și respectiv, expertizei anticorupție în conformitate cu cerințele Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Rezultatele expertizelor menționate supra vor fi incluse în Sinteza obiecțiilor și propunerilor.

8. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent

Ca urmare a aprobării proiectului, va fi modificată Hotărârea Guvernului cu privire la organizarea și funcționarea Instituției Publice Organizația pentru Dezvoltarea Antreprenoriatului nr. 487 din 13.07.2022, precum și Hotărârea Guvernului privind aprobarea Regulamentului cu privire la activitatea Fondului pentru antreprenoriat și creștere economică a Moldovei nr. 94 din 28.02.2023.

Intrarea în vigoare a prezentei Hotărâri la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova este necesară în contextul asigurării alinierii cadrului normativ național la noile prevederi ale Legii nr. 179/2016, intrate în vigoare la 18.07.2025, dar și a angajamentelor asumate în cadrul Mecanismului de Reformă și Creștere pentru Republica Moldova, care urmează a fi implementate prin intermediul Platformei de Investiții pentru Vecinătate. Lipsa unui cadru eficient de guvernare corporativă, a unei structuri de gestionare a riscurilor și a unui mecanism funcțional de finanțare de portofoliu limitează accesul la capital și afectează atragerea resurselor externe. Instituirea instrumentului „fond de fonduri” și fortificarea guvernării ODA sunt măsuri esențiale pentru eliminarea lacunelor actuale și pentru crearea unei infrastructuri investiționale sustenabile și performante, capabilă să stimuleze inovarea, competitivitatea și creșterea economică.

9. Măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ

Instituția Publică Organizația pentru Dezvoltarea Antreprenoriatului, în termen de 60 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei hotărâri, va elabora regulamentul intern privind fondul de fonduri.

Secretar de stat

Natalia SELEVESTRU