

NOTA DE FUNDAMENTARE
la proiectul Hotărârii Guvernului pentru modificarea unor acte normative
(înstituirea fondului de fonduri și acordarea finanțărilor de portofoliu)

1. Denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ
Proiectul Hotărârii Guvernului pentru modificarea unor acte normative (înstituirea fondului de fonduri și acordarea finanțărilor de portofoliu) 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
Temeiul legal pentru elaborarea proiectului Hotărârii Guvernului pentru modificarea unor acte normative îl constituie: • Legea nr. 179/2016 cu privire la întreprinderile mici și mijlocii (modificată prin Legea pentru modificarea unor acte normative nr. 187/2025, în vigoare din 18.07.2025, cu unele excepții - art.XXVI), conform căreia: - 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. 13¹ alin. (3¹) prevede IP ODA că acordă partenerilor investiționali eligibili mijloace financiare provenite din resursele financiare ale Fondului pentru antreprenoriat și creștere economică a Moldovei, în baza contractelor de parteneriat sau a contractelor privind alocarea tranșei de primă pierdere, încheiate cu aceștia, și cu respectarea limitelor de finanțare stabilite; - 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: (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 (înstituirea fondului de fonduri și acordarea finanțărilor de portofoliu) prevede amendarea Hotărârii

Guvernului nr. 487/2022 cu privire la organizarea și funcționarea Instituției Publice Organizația pentru Dezvoltarea Antreprenoriatului și a Hotărârii Guvernului nr. 94/2023 privind aprobarea Regulamentului cu privire la activitatea Fondului pentru antreprenoriat și creștere economică a Moldovei.

Necesitatea de a interveni asupra actelor normative menționate a fost determinată de absența fondurilor de investiții locale și de interesul limitat manifestat de fondurile regionale și internaționale pentru plasamente în IMM-uri cu potențial de creștere, cu tichete cuprinse între 0,5 și 4 milioane EUR, sau în start-up-uri tehnologice. Exemplul Poloniei este elocvent: primul fond de investiții a fost creat în 1997, iar la sfârșitul lunii iunie 2024 erau deja înregistrate 625 de fonduri (inclusiv cele aflate în lichidare). Sectorul de administrare a fondurilor de investiții gestiona active de peste 86 miliarde euro, poziționând Polonia drept cel mai mare centru de investiții din Europa Centrală și de Est. Sprijinirea dezvoltării fondurilor de investiții locale și atragerea celor regionale și internaționale va facilita mobilizarea de investiții substanțiale în IMM-uri, capabile să genereze un salt în creșterea economică sustenabilă, să amplifice exporturile, să îmbunătățească guvernanta corporativă a întreprinderilor beneficiare și să le pregătească pentru accesarea fondurilor Uniunii Europene atât în etapa de preaderare, cât și post-aderare.

De menționat că prevederile privind instrumentul financiar fondul de fonduri sunt incluse în 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 Antreprenoriat 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 aliniază 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 modificare 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.

Adițional, 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 antreprenoriat 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 finanțărilor 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 (instituirea fondului de fonduri și acordarea finanțărilor de portofoliu) prevede amendarea Hotărârii Guvernului nr. 487/2022 cu privire la organizarea și funcționarea Instituției Publice Organizația pentru Dezvoltarea Antreprenoriatului și a Hotărârii Guvernului nr. 94/2023 privind aprobarea Regulamentului cu privire la activitatea Fondului pentru antreprenoriat și creștere economică a Moldovei.

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) Crearea în cadrul FACEM a Secției „Fond de Fonduri”, în contextul instituționalizării acestui instrument de finanțare, în conformitate cu prevederile art. 3 și art. 13¹ alin. (2¹) și (3¹) din Legea nr. 179/2016 privind întreprinderile mici și mijlocii;
- b) Instituirea unei subdiviziuni separate pentru gestionarea riscurilor aferente FGC și FACEM, în concordanță cu Agenda de reforme aferentă Planului de Creștere al Republicii Moldova 2025–2027, Pilonul 1: Dezvoltarea sectorului privat, reforma „Consolidarea sistemului public de sprijinire a IMM-urilor”. Scopul este sporirea eficienței și relevanței sprijinului guvernamental acordat antreprenorilor pentru stimularea competitivității. În acest sens, controalele interne și mecanismele de supraveghere se consolidează printr-un cadru de evaluare a riscurilor și prin înființarea unei unități dedicate pentru administrarea acestora. ODA, prin extinderea accelerată a instrumentelor sale financiare (garanții financiare și finanțări la costuri preferențiale), are ca prioritate estimarea, monitorizarea și prevenirea unui spectru amplu de riscuri potențiale. Astfel, se propune înființarea unei subdiviziuni specializate pentru gestionarea riscurilor, atât la nivelul beneficiarilor (FGC și FACEM), cât și la nivel instituțional, inclusiv în vederea atragerii de resurse financiare din partea partenerilor de dezvoltare. Necesitatea acestei structuri este confirmată și în rapoartele partenerilor externi și ale companiilor de consultanță contractate (LANDT GmbH, Berlin Economics, Frankfurt School of Finance & Management);
- c) Comasarea Direcției dezvoltare programe cu Direcția dezvoltare produse de creditare și garantare, având ca viziune de perspectivă lansarea unor produse financiare integrate care să combine: credite cu dobânzi preferențiale, garanții și granturi, elaborate și promovate pe baza unor proceduri unificate.

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.

- d) Ajustări tehnice care reies din completarea cu sintagma „instrumente de susținere”.

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 (instituirea fondului de fonduri și acordarea finanțărilor de portofoliu), 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
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 2026 costurile din bugetul de stat pentru alocarea tranșei de primă pierdere sunt estimate la 140 milioane lei, incluzând câte 60 milioane lei alocate către 2 parteneri investiționali locali, regionali sau internaționali care vor investi în întreprinderi cu potențial de creștere și 20 milioane lei către un partener investițional pentru investiții în start-upuri tehnologice. Pentru anul 2027 sunt estimate costuri adiționale din bugetul de stat de 60 milioane lei. Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării a solicitat bugetarea sumelor sus-enunțate prin avizul nr. 03-2524 din 26.08.2025 la proiectul de hotărâre cu privire la aprobarea Cadrului bugetar pe termen mediu (2026-2028) (număr unic 687/MF/2025). Prin alocarea tranșei de primă pierdere se creează premise pentru multiplicarea financiară prin atragerea investițiilor internaționale și locale, în cazul investițiilor în întreprinderi cu potențial de creștere acesta se estimează a fi 1:3 (cu alte cuvinte 1 leu din resurse publice va atrage alți 3 lei), iar pentru start-upuri tehnologice multiplicatorul va fi de 1:1. 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%.
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. Măsurile normative necesare pentru transpunerea actelor juridice ale UE în legislația națională
Nu este aplicabil.

5.2. Măsurile 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 HG nr. 487/2022 cu privire la organizarea și funcționarea Instituției Publice Organizația pentru Dezvoltarea Antreprenoriatului și HG nr. 94/2023 privind aprobarea Regulamentului cu privire la activitatea Fondului pentru antreprenoriat și creștere economică a Moldovei 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 a fost 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, iar obiecțiile și propunerile au fost incluse în Sinteza. Anunțul de consultare publică a proiectului Hotărârii Guvernului pentru modificarea unor acte normative (instituirea fondului de fonduri și acordarea finanțărilor de portofoliu) poate fi accesat pe următorul link: https://particip.gov.md/ro/document/stages/*/14961.
7. Concluziile expertizelor
Proiectul de hotărâre a fost supus expertizei juridice și, respectiv, expertizei anticorupție în conformitate cu cerințele Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, iar rezultatele expertizelor au fost incluse în Sinteza obiecțiilor și propunerilor.
8. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent
Ca urmare a aprobării proiectului, va fi modificată HG nr. 487/2022 cu privire la organizarea și funcționarea Instituției Publice Organizația pentru Dezvoltarea Antreprenoriatului, precum și HG nr. 94/2023 privind aprobarea Regulamentului cu privire la activitatea Fondului pentru antreprenoriat și creștere economică a Moldovei. 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 guvernantei 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, își va aduce reglementările interne în concordanță cu aceasta.

Secretar de stat

Natalia SELEVESTRU