

**L E G E**

**pentru aprobarea Strategiei reformei  
cadrului de reglementare a activității de întreprinzător 2013-2020**

**nr. \_\_\_\_\_ din \_\_\_\_\_**

Parlamentul adoptă prezenta lege ordinară.

**Articol unic.** – Se aprobă Strategia reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător 2013-2020, cuprinsă în anexa care face parte integrantă din prezenta lege.

**PREȘEDINTELE  
PARLAMENTULUI**

**Marian LUPU**

**Strategia reformei  
cadrelui de reglementare a activității de întreprinzător 2013-2020**

**Cuprins**

Cuprins.....	ii
Definirea problemei .....	1
Continuarea efortului în crearea unui mediu de afaceri favorabil .....	1
Realizările reformei de reglementare .....	2
Povara administrativă.....	2
Poziția Moldovei în comparație cu alte țări din regiune .....	3
Procesul reformei cadrelui de reglementare.....	4
Reformele administrative .....	5
Viziunea strategică: De la dereglementare la o reglementare mai inteligentă.....	5
Cadrul Strategic: Obiective Generale .....	6
Obiectivul General 1: Dezvoltarea unui sistem de reglementare facilitator .....	7
Principii și criterii.....	7
Obiectivul Specific 1.1: Dezvoltarea mecanismului de revizuire a cadrelui de reglementare existent pentru ameliorarea competitivității .....	8
Focalizare și activități .....	8
Analiza ex-post.....	8
Indicatorii de rezultat.....	8
Reducerea costurilor economice ale reglementării .....	9
Indicatorii de rezultat.....	9
Obiectivul Specific 1.2: Dezvoltarea instituției analizei impactului de reglementare (AIR).....	9
Focalizare și activități .....	9
Instrumente mai bune pentru AIR .....	10
Indicatorii de rezultat.....	10
Consolidarea instituțională .....	10
Indicatorii de rezultat.....	10
Obiectivul General 2: Dezvoltarea stimulentei pentru implementarea efectivă a reformelor .....	11
Principii și criterii.....	11
Obiectivul Specific 2.1: Optimizarea cadrelui de reglementare și a procedurilor administrative.....	11

Focalizare și activități .....	11
Acțiuni în domeniul fiscal .....	12
Acțiuni în domeniul vamal .....	12
Acțiuni în domeniul controlului de stat .....	12
Acțiuni în domeniul autorizării și alte domenii de reglementare .....	12
Indicatori de rezultat .....	13
Obiectivul Specific 2.2: Dezvoltarea stimulentei pentru îmbunătățirea mediului de afaceri de către autoritățile de reglementare.....	14
Indicatorii de rezultat.....	14
<b>Obiectivul General 3: Îmbunătățirea comunicării și creșterea participării părților interesate în reforma cadrului de reglementare.....</b>	<b>15</b>
Principii și criterii.....	15
Obiectivul Specific 3.1: Îmbunătățirea comunicării pe plan intern și creșterea participării părților interesate în reforma cadrului de reglementare .....	15
Focalizare și activități .....	15
Indicatorii de rezultat .....	16
Obiectivul Specific 3.2: Îmbunătățirea comunicării pe plan internațional în domeniul reformei cadrului de reglementare .....	16
Indicatorii de rezultat .....	17
Analiza SWOT a cadrului strategic .....	18
Confruntarea provocărilor asociate gestiunii reformei .....	19
Monitorizarea .....	19
Planificarea flexibilă .....	19
Resursele necesare și impactul reformelor .....	19
Abrevieri .....	21

## Definirea problemei

### Continuarea efortului în crearea unui mediu de afaceri favorabil

Proșperitatea se află într-o interdependență directă cu nivelul competitivității economiei unei națiuni – abilitatea acesteia de a accesa piețe și livra bunuri și servicii care satisfac (sau depășesc) așteptările clienților, la prețuri egale sau chiar inferioare față de cele ale concurenților din alte țări. Într-o economie de piață, competitivitatea depinde nu numai de performanța întreprinderilor, ci, de asemenea, de mediul de afaceri, care stabilește norme, creează stimulente, oferă oportunități, precum și modelează costurile de tranzacție. Realizarea și menținerea unui mediu de afaceri cât mai propice, prin urmare, ocupă un loc important pe agenda politicilor publice pe plan internațional. Reformele cadrului de reglementare constituie un obiectiv major. Reglementările inutile, procedurile administrative împovărătoare și intervenția excesivă a statului în economie subminează competitivitatea. Aceste vicii sporesc costurile și implică pierderi economice asociate, de multe ori disproporționate în raport cu câștigurile sociale dobândite.

Având angajamentul de a crea un mediu de afaceri mai bun, Moldova a implementat un șir de reforme a cadrului de reglementare a activității de întreprinzător în vederea stimulării competitivității economiei naționale. Procesul reformei mediului de afaceri a fost lansat masiv prin implementarea primei “ghilotine pentru reglementări” în 2004. Formalizarea unei abordări complexe a avut loc prin adoptarea și implementarea Strategiei naționale de reformă a cadrului de reglementare pentru perioada 2007-2010 (urmată de planuri anuale de eliminare a constrângerilor de reglementare). Inițiativa reformei cadrului de reglementare a cuprins un număr de amendamente normative și instituționale, care vizau crearea unui mediu de afaceri mai bun. Cu toate acestea, impactul așteptat al reformelor nu a fost pe deplin materializat. Provocarea de bază a politicii în cauză, prin urmare, rezidă în valorificarea mai bună a realizărilor de până acum și crearea *unui mediu de afaceri favorabil care să încurajeze noi investiții și să sprijine competitivitatea întreprinderilor autohtone atât pe piața internă, cât și pe piețele internaționale*. Un mediu de afaceri favorabil face parte dintr-un set de eforturi strategice exhaustive, care vin să impulsioneze și să dezvolte avantajul comparativ al Republicii Moldova. Anume acest obiectiv general ghidează noua Strategie a reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător 2013-2020 (în continuare - Strategia), complementată de un Plan de acțiuni, elaborat pentru trei ani, specificând activități concrete, responsabilități și indicatori de performanță.

Strategia dată face parte dintr-o agendă mai largă de politici publice. Strategia Națională de re “*Moldova 2020*” instituie cadrul pentru politicile publice de reformă a cadrului de reglementare, solicitând stabilirea unor “reguli clare de joc” pentru inițierea, desfășurarea și lichidarea afacerilor. Strategia Națională de Dezvoltare recunoaște magnitudinea sarcinii abordate, făcând trimitere la clasamentele internaționale referitoare la mediul de afaceri:

- \* În cel mai recent clasament al studiului *Doing Business 2013* ([www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)), Moldova a avansat trei poziții, de pe locul 86 la poziția 83 în clasamentul celor 185 de țări, acest avantaj datorându-se în întregime ameliorării a doar doi indicatori („Protecția investitorilor” și „Lichidarea afacerii”), fiind încă poziționată în urma altor țări din regiune.
- \* În cadrul *Indicelui Competitivității Globale 2012-2013* ([www.weforum.org](http://www.weforum.org)), Republica Moldova s-a clasat pe locul 87 din 144 de țări, față de poziția 93 (din 142 de țări), fiind în continuare depășită de majoritatea țărilor din regiune. Moldova s-a clasat pe poziția 105 la capitolul “Povara reglementării guvernamentale” și 138, respectiv, în ceea ce privește “Independența justiției”. O poziție deosebit de scăzută a fost înregistrată la estimarea nivelului de “Sofisticare în afaceri” și al “Inovației”, după cum este perceput de reprezentanții sectorului privat. Antreprenorii intervievați pentru raportul vizat au evidențiat următorii factori ca fiind factorii cei mai problematici pentru derularea unei afaceri: (i) corupția; (ii) instabilitatea politică; (iii) birocrăția guvernamentală ineficientă; (iv) accesul limitat la finanțare; (v) forța de muncă inadecvat calificată și, în egală măsură, reglementările fiscale.

- Conform *Indicelui Libertății Economice 2012* al Fundației Heritage ([www.heritage.org](http://www.heritage.org)), Republica Moldova s-a clasat pe poziția 124 din 179 de țări, imediat după India și Pakistan, surclasând Nigerul, Coasta de Fildeș și Djibouti.
- În cadrul *Indicelui de Performanță Logistică* (<http://lpsurvey.worldbank.org>), o metrica a capacității țărilor de a asigura circulația bunurilor și a conexiunii consumatorilor cu producătorii și piețele internaționale, în 2012, Republica Moldova s-a clasat pe locul 132 din 155 de țări.
- În schimb, Moldova a avut un clasament mult mai bun decât ar sugera venitul pe cap de locuitor în cadrul *Indicelui Global al Inovației 2012* ([www.globalinnovationindex.org](http://www.globalinnovationindex.org)), ocupând poziția 50 din 141 de țări. Acest clasament sugerând existența unui potențial serios de dezvoltare a mediului de afaceri, care este constrâns de cadrul existent de reglementare, după cum este sesizat și prin percepția sectorului privat la secțiunea “Inovație”, în *Raportul Competitivității Globale*.

Îmbunătățirea performanței în cadrul acestor comparații și clasamente internaționale reprezintă un interes major pentru Strategia reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător 2013-2020, care, în același timp, se va complementa cu strategiile sectoriale și instituționale de reformă, în așa domenii ca dezvoltarea industriei, agriculturii, întreprinderilor mici, reforma sistemului judiciar etc. Instituții cheie, cum ar fi Serviciul Fiscal de Stat, Serviciul Vamal și alte organe de reglementare, ținesc o serie de reforme administrative, care urmează să îmbunătățească mediul de afaceri. În mod similar, autoritățile de reglementare sectoriale în domeniul energetic, de telecomunicații și altele abordează, de asemenea, provocările emergente din cadrul de reglementare. Strategia se bazează și completează aceste eforturi, oferind un cadru conceptual și de management pentru toate inițiativele menite să îmbunătățească mediul de afaceri.

## Realizările reformei de reglementare

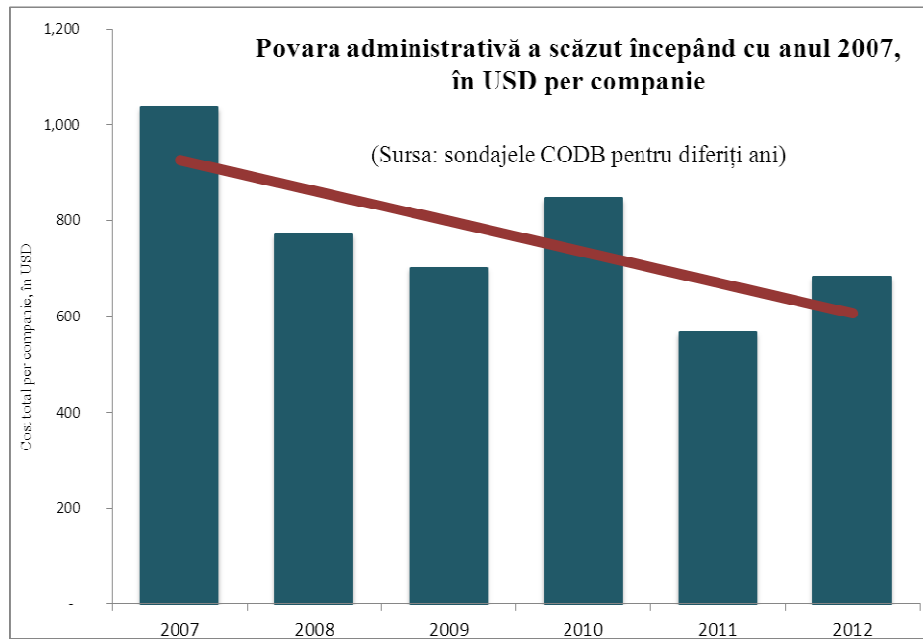
### Povara administrativă

O reformă de reglementare reușită reprezintă un proces continuu de constatare și evaluare a problemelor, de identificare a soluțiilor, precum și de revizuire a cadrului normativ. Procesul se extinde și la dezvoltarea capacităților instituționale și a stimulentele pentru încurajarea implementării integrale, în practică, a modificărilor cadrului de reglementare, cu un impact pozitiv maxim asupra competitivității sectorului privat. În consecință, acțiunile întreprinse pentru a avansa cauza reformei de reglementare în Republica Moldova până în prezent avea atât un aspect juridic de reglementare – îmbunătățirea legislației, cât și o dimensiune instituțională și administrativă. Eforturile legislative în cadrul reformei până în prezent au încorporat principiile bunei reglementări. În această privință, se disting cele trei faze ale procesului de ghilotină. “Ghilotina 1” a servit eliminării actelor de reglementare inutile ale autorităților administrației publice centrale și ale Guvernului. “Ghilotina 2” a vizat legile, stabilind principiile bunei reglementări pentru progresul viitor în îmbunătățirea mediului de reglementare. Aceasta a mandatat procesul de analiză a impactului de reglementare (AIR), ca nucleu al unui sistem mai rațional în elaborarea reglementărilor. În cele din urmă, “Ghilotina 2 +” a abordat “actele permissive” exact în aceeași manieră, în care “Ghilotina 1” a tratat reglementările inutile.

Eforturile întru eliminarea reglementărilor inutile și simplificării celorlalte, au condus la o claritate mai bună și au redus sarcina administrativă suportată de către agenții economici. Următoarea figură ilustrează această tendință descendentă a costului total de conformare cu cadrul de reglementare, exprimată în dolari SUA, pentru o întreprindere medie, în baza datelor oferite de respondenții studiului anual *Cost of Doing Business Survey*.<sup>1</sup>

---

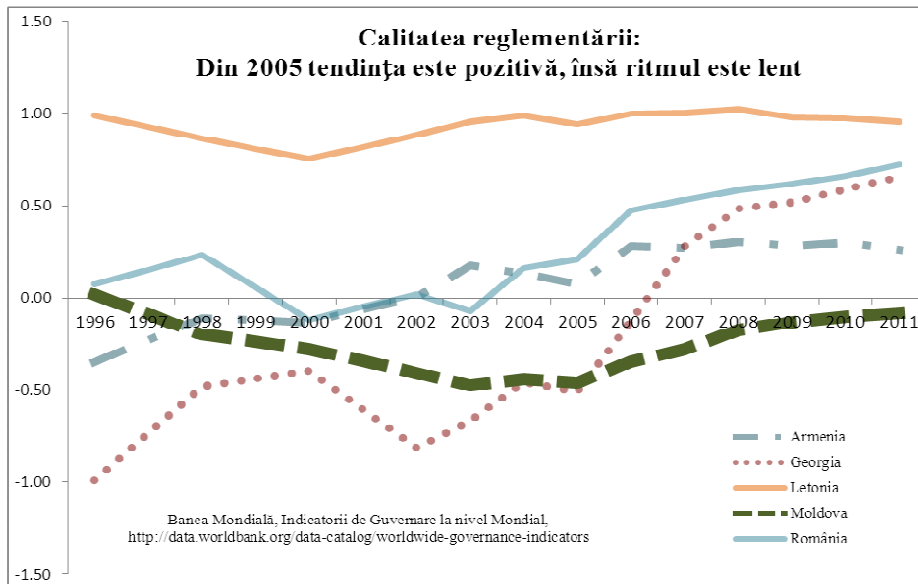
<sup>1</sup> Aceasta calculează estimativ timpul și costurile implicate în respectarea cerințelor de reglementare, convertindu-le într-o măsură unică a poverii administrative asupra societății comerciale (întreprinderii).



### Poziția Moldovei în comparație cu alte țări din regiune

Republica Moldova încă este clasată inferior în raport cu majoritatea competitorilor săi regionali la capitolul percepției calității mediului de afaceri, măsurată prin indicatorii studiului *Doing Business* sau altor indicatori, cum ar fi măsurările complexe conform clasamentului *Indicatorii de Guvernare la nivel Mondial (IGM)*.<sup>2</sup> Pe unele dimensiuni, Moldova este plasată mai bine, dar tinde să rămână în urmă conform indicatorilor agregați. Moldova nu numai se abate de la standardele stabilite de către țările selectate pentru comparație – Georgia, Armenia, România și Letonia – dar acest decalaj ar putea fi în creștere. Antreprenorii moldoveni, investitorii străini și observatorii externi continuă, aparent, să perceapă obstacole majore la inițierea și desfășurarea unei afaceri competitive pentru piața locală și la export. Figura următoare prezintă performanța relativă a Republicii Moldova față de cele patru state de comparație conform indicatorului IGM al “Calității de reglementare:”

<sup>2</sup> Indicatorii de Guvernare la nivel Mondial includ *Voce și răspundere, Stabilitatea politică / Fără violență, Eficiența guvernului, Calitatea de reglementare, Statul de drept, și Controlul corupției*. Aceste valori combină evaluări dintr-o gamă largă de surse și organizații, folosind o procedură econometrică. Estimările rezultate sunt distribuite în mod normal, cu o medie de zero și o abatere standard de 1. Media fiind, prin urmare, de asemenea și mediana.



## Procesul reformei cadrului de reglementare

O administrare efectivă este trăsătura emblematică a reformelor de reglementare de succes din întreaga lume. Toate autoritățile statului, sub conducerea Parlamentului și Guvernului, trebuie să fie angajate, având o instituție centrală însărcinată cu promovarea și coordonarea procesului reformei cadrului de reglementare. Republica Moldova a creat Comisia de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător (Comisia), drept instituție centrală la nivel de politici publice. Însă, Comisia nu a reușit să satisfacă așteptările și nu s-a mai întrunit din 2008. Grupul de lucru al Comisiei și Secretariatul Evaluării Impactului de Reglementare (EIR) s-au profilat drept instituțiile de bază pentru punerea în aplicare a procesului de AIR și a principiilor bune reglementări. Pe lângă acestea, Ministerul Economiei și-a asumat un rol cheie în reforma de reglementare, totuși poziția lui în Guvern limitându-se la rolul de coordonare, mai degrabă, decât control sau gestionare a întregului proces. Alte ministere și autorități, cum ar fi Ministerul Finanțelor, Serviciul Fiscal de Stat, Serviciului Vamal, precum și Ministerul Justiției, au urmărit propriile agende de reformă a cadrului de reglementare. O coordonare mai bună între aceste componente diferite ale reformei de reglementare ar fi reușit mobilizarea sinergiei. La un anumit nivel, difuzia responsabilităților în elaborarea și implementarea reformelor de reglementare și administrative aferente s-ar putea să fi creat obstacole în aplicarea acordurilor pur administrative între instituții diferite, care sunt necesare pentru a eficientiza procedurile, cum ar fi de exemplu crearea ghișeelelor unice, sau partajarea datelor între autoritățile guvernamentale.

Grupul de Lucru al Comisiei, un forum care reprezintă în egală măsură sectorul public și cel privat (cu unsprezece membri fiecare), a devenit un centru major de implementare a abordărilor prevăzute de Legea cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, fiind susținut de Secretariatul Evaluării Impactului de Reglementare găzduit de Ministerul Economiei, cu rolul de a revizui și comenta documentele de AIR și proiectele actelor de reglementare. Cu toate acestea, unele autorități publice nu s-au conformat pe deplin procesului obligatoriu de AIR. Mai mult decât atât, Grupul de lucru, uneori, nu are capacitatea și expertiza tehnică suficientă pentru a evalua calitatea documentelor AIR și proiectelor actelor normative pe întreaga gamă cuprinzătoare de sectoare și domenii.

Ca rezultat al influenței acestor factori și în lipsa unor obiective clare și măsurabile, gestionarea generală a procesului reformei de reglementare a fost îngreunată. Adoptarea acestor obiective și a indicatorilor aferenți este esențială pentru monitorizarea progresului și luarea de măsuri corective pentru a depăși constrângerile și pentru a genera impactul dorit.

## Reformele administrative

Reforma cadrului de reglementare a reușit, într-o oarecare măsură, simplificarea interacțiunilor dintre întreprinderi și stat în diferite domenii, cum ar fi înregistrarea noilor afaceri, autorizarea, licențierea controlul de stat, etc. Unele autorități de reglementare au implementat noi procese, care implică modalități inovatoare de interacțiune cu sectorul privat, cu implicarea tehnologiilor informaționale, cum ar fi cele ale Serviciului Fiscal de Stat și Camerei de Licențiere. Astfel de soluții includ Declarația Rapidă, e-Declarația și sistemul informațional în licențiere, care au redus povara achitării impozitelor și obținerii licențelor. Atât Serviciul Fiscal de Stat, cât și Serviciul Vamal, trec treptat de la controale universale de rutină la controale bazate pe risc. O multitudine de alte schimbări operaționale care sunt în proces de implementare ar trebui să ducă la optimizarea procedurilor administrative. Cu toate acestea, în materie de percepție de către reprezentanții mediului de afaceri și a analiștilor, puține aspecte s-au schimbat esențial, după cum reflectă răspunsurile anchetelor și datele clasamentelor internaționale.

Soluțiile tehnologiei informației și comunicațiilor (TIC) au jucat un rol important în implementarea sarcinilor principale ale inițiativei reformei de reglementare. Cu toate acestea, au existat unele dezamăgiri și eșecuri datorate unui număr de motive. Uneori, obiectivele au fost stabilite prea ambițios. În alte cazuri, personalul din cadrul autorităților de reglementare au valorificat puțin potențialul dezvoltării soluțiilor concrete intermediare, în timp ce eforturile de a dezvolta sisteme mai cuprinzătoare puteau fi încetinite din lipsa resurselor.

## Viziunea strategică: De la dereglementare la o reglementare mai inteligentă

Provocarea esențială a Strategiei este de a schimba filosofia efortului de reformă. Anterior, accentul major a fost pus pe dereglementare – eliminarea reglementărilor inutile și a cerințelor administrative excesive – care reliefa mai mult cantitatea decât calitatea reformelor. Acum este momentul de a se concentra asupra dezvoltării unui sistem de reglementare mai inteligent, determinat de criterii clare de competitivitate. Sistemul de reglementare prevăzut va reflecta principiile de “reglementare inteligentă”, caracterizat prin următoarele trăsături:

- Reglementarea inteligentă generează beneficii sociale și de mediu, totodată îmbunătățind condițiile pentru o economie competitivă și inovatoare. Reglementarea trebuie să fie cât mai efektivă, dar niciodată mai complicată sau costisitoare decât trebuie să fie.
- Reglementarea inteligentă este o reglementare mai receptivă, care se adaptează evoluțiilor științifice, tehnologice și de pe piețele globale în domeniul stopării sau prevenirii riscurilor și facilitării inovației. Aceasta stabilește standarde de performanță pentru reglementarea mediului de afaceri, în loc să prescrie procesele exacte, oferind flexibilitate pentru inovație.
- Reglementarea inteligentă este o responsabilitate comună în care statul, cetățenii și sectorul privat au toți de jucat un rol activ în transformarea sistemului în unul mai eficient.
- Reglementarea inteligentă se caracterizează prin reguli clare de joc, care sunt pe deplin respectate.

Experiența Republicii Moldova în dereglementare a inclus deja multe dintre aceste elemente într-o formă sau alta. Dar provocarea este, acum, de a urmări aceste principii mai activ și în mod deliberat. Strategia este concepută pentru a se integra în acest cadru general mai larg, împreună cu celelalte componente ale Strategiei Naționale de Dezvoltare ”Moldova 2020”, precum și în colaborare cu alte strategii sectoriale, cum ar fi cele pertinente tehnologiilor informaționale și comunicațiilor, facilitării comerțului și transportului sau sistemul judiciar. Procesul implementării Strategiei urmează, de asemenea, să se bazeze pe sprijinul din partea partenerilor de dezvoltare ai Moldovei.



Sistemul reglementării inteligente a Republicii Moldova va consolida dialogul între toate părțile interesate pentru a asigura libera circulație a informației și construirea unui consens. Un astfel de efort comun este esențial pentru ca sistemul de reglementare să devină o forță dinamică care contribuie la performanța economiei. Reforma cadrului de reglementare și administrativă conexasă, precum și judiciară, reprezintă procese continue. Chiar și țările de frunte în materie de atractivitate a mediului de afaceri și competitivitate economică nu ”se odihnesc pe lauri”. Confruntându-se cu o concurență internațională, acestea urmăresc în mod constant eforturile internaționale inovatoare îndreptate spre crearea unui mediu de afaceri mai favorabil pentru performanța și creșterea economică. Această perspectivă dinamică modelează viitorul implementării reformei de reglementare și în Republica Moldova.

## Cadrul Strategic: Obiective Generale

Având în vedere atât experiența de până acum, cât și viziunea pentru 2020, Strategia va fi ghidată de trei obiective generale de bază, fiecare dintre care este dezagregat suplimentar într-un set de obiective specifice, cu ținte și indicatori asociați:

- (1) **Dezvoltarea unui sistem de reglementare facilitator:** Strategia are drept scop crearea unui sistem inteligent de reglementare, care echilibrează beneficiile sociale și costurile economice asociate. Acest obiectiv general impune respectarea strictă a principiilor buneii reglementări și procedurilor AIR pentru toate proiectele actelor de reglementare.<sup>3</sup> Acest sistem, de asemenea, cere revizuirea și adaptarea continuă a legislației și reglementărilor existente pentru a crește eficiența de reglementare.
- (2) **Dezvoltarea stimulentei pentru implementarea efectivă a reformelor:** Acest obiectiv general abordează provocările majore în îmbunătățirea mediului de afaceri și implementarea cadrului de reglementare menit să sporească competitivitatea afacerilor. Capacitatea și voința autorităților de reglementare trebuie să fi racordată aspirațiilor reformei de reglementare prin stabilirea răspunderii și responsabilităților clare, cât și prin reducerea oportunităților propice corupției. Realizarea acestui obiectiv general va include modificări concrete la cadrul de reglementare și crearea capacităților pentru autoritățile de reglementare în vederea reducerii constrângerilor și poverii de reglementare în procesul de lansare, desfășurare și lichidare a unei afaceri.
- (3) **Îmbunătățirea comunicării și creșterea participării părților interesate în reforme:** În timp ce reformele de reglementare până în prezent au încercat să implice sectorul privat, schimbul de informații nu a fost pe măsura așteptărilor. În situația în care autoritățile de reglementare dispun de cunoștințe și capacități limitate despre specificul de afaceri în diferite domenii, consolidarea dialogului cu părțile interesate și asigurarea unui impact maxim a părților interesate asupra procesului și rezultatelor va fi esențial. Acest obiectiv include, de asemenea, crearea unor capacități mai bune pentru informarea și stimularea participării societății civile, sectorului privat și a analiștilor în procesul de elaborare, implementare și reformare a cadrului de reglementare.

Toate cele trei Obiective Generale impun o gestionare și coordonare îmbunătățită a întregului proces a reformei de reglementare pe viitor. Structura actuală gravitează în jurul Grupului de lucru al Comisiei pentru reglementarea activității de întreprinzător și a Ministerului Economiei, având suportul Secretariatului EIR, oferind un mecanism instituțional pentru atingerea primului obiectiv general. Cu toate acestea, coordonarea eforturilor pentru implementarea mai bună a reformelor și comunicarea mai efectivă a acestora necesită o structură de management bine definită. Strategia prevede revigorarea Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător, drept instituție cheie în facilitarea cooperării autorităților de reglementare și

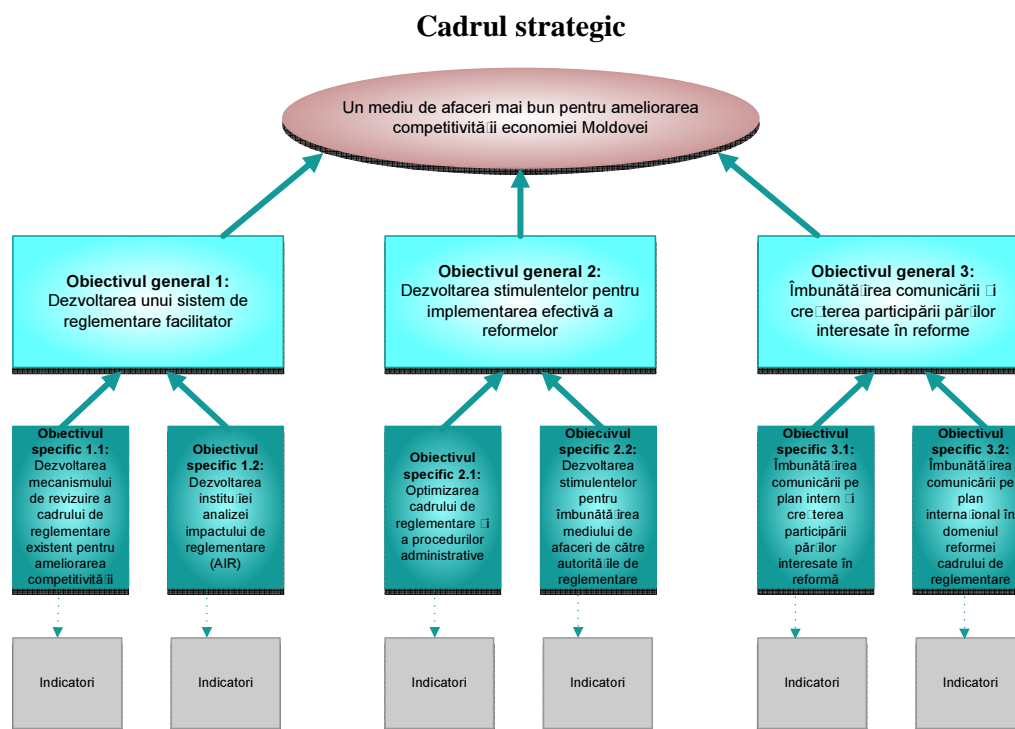
---

<sup>3</sup> În conformitate cu articolul 3 din Legea nr. 235, actele normative de reglementare a activității de întreprinzător:

- stabilesc drepturi, obligații, cerințe și interdicții pentru antreprenori în întreaga lor activitate (de la inițierea afacerii până la lichidare), precum și
- reglementează relațiile dintre autoritățile administrației publice abilitate cu funcții de reglementare și control și antreprenori.

sectorului privat în implementarea reformelor. Ministerul Economiei, ca autoritate centrală responsabilă de politicile publice în domeniul dezvoltării mediului de afaceri, va asigura o monitorizare, evaluare și coordonare tehnică a efortului reformelor, pe când Parlamentul și Guvernul vor fi responsabile de impunerea respectării prevederilor reformei de către autoritățile publice subordonate acestora.

Cadrul Strategiei 2013-2020 este prezentat în figura de mai jos. Gestionarea mai bună a procesului de reformă reprezintă un element care ține de toate trei Obiective Generale și țintele lor specifice.



## Obiectivul General 1: Dezvoltarea unui sistem de reglementare facilitator

### Principii și criterii

Acest obiectiv general subliniază importanța realizării principiilor unei reglementări inteligente. El presupune un echilibru între protecția bunurilor sociale – sănătatea, mediul sau veniturile publice – și povara conformității cu reglementările impuse întreprinderilor. Obiectivul general solicită eforturi de asigurare a conformității noilor reglementări cu principiile bunei reglementări și caracteristicile unei reglementări inteligente prin intermediul unui proces eficace de AIR, precum și de revizuire treptată a conținutului reglementărilor existente pentru a le aduce în conformitate cu caracteristicile reglementării inteligente. Procesul de revizuire a cadrului de reglementare existent este determinat de principiul de bază care condiționează ca orice impact negativ asupra economiei sau competitivității trebuie să fie justificat și proporțional cu bunul social atins. Un sistem eficient al procesului AIR duce la reglementări bazate pe performanță.

## Obiectivul Specific 1.1: Dezvoltarea mecanismului de revizuire a cadrului de reglementare existent pentru ameliorarea competitivității

### Focalizare și activități

Întreprinderile existente continuă să se confrunte cu poveri semnificative de conformitate cu reglementările adoptate.<sup>4</sup> Aceste costuri economice sunt de multe ori ascunse, dar pot fi considerabile. Întrucât condițiile de piață și oportunitățile tehnologice se schimbă constant, reglementările care ar fi avut sens anterior pot începe să impună constrângeri asupra competitivității. Aceste aspecte impun necesitatea implementării unui efort mai sistematic pentru a identifica reformele de reglementare prioritare care aduc beneficii directe elementelor cheie ale economiei.

### Analiza ex-post

Analiza retrospectivă consecventă (ex-post) a performanței reglementărilor selectate va fi esențială pentru îmbunătățirea analizei politicii prospective. O abordare sistematică a monitorizării și evaluării procesului reformei de reglementare va evidenția, de asemenea, zonele slabe în sistemul de reglementare existent, precum și va contribui la reducerea poverii de reglementare.

În ceea ce privește povara de reglementare asupra mediului de afaceri, o abordare generală va fi identificarea celor mai împovărătoare prevederi/reglementări care urmează a fi optimizate. O tehnică folosită în acest sens va fi Modelul Costului Standard (MCS), care evaluează întreaga gamă de reglementări și estimează costul total suportat de către mediul de afaceri pentru conformare.<sup>5</sup> Prețul estimat pentru un anumit set de reglementări, va deveni apoi criteriul pentru desemnarea priorităților de optimizare. Activitățile axate pe reducerea poverii de reglementare se vor elabora, de asemenea, în baza monitorizării continue a indicatorilor relevanți, cum ar fi indicatorii studiului *Doing Business* sau povara administrativă calculată în baza studiului „Costul Desfășurării Afacerilor” (CODB). Monitorizarea acestor surse într-un mod sistematic, prin urmare, va sugera eforturi pentru reducerea sarcinii de reglementare în viitor. Reformele necesare identificate aici vor fi influențate de rezultatele atinse în cadrul Obiectivului General 2, care ține de măsuri concrete, deja identificate, de optimizare a cadrului de reglementare și se vor regăsi în acțiunile viitoare ale obiectivului respectiv.

### Indicatorii de rezultat

Indicatorii corespunzători trebuie să fie strâns corelați în zonele de intervenție. Focalizarea asupra indicatorilor prezentului obiectiv specific vor viza modificările de reglementare specifice care diminuează povara administrativă asupra întreprinderilor, fără a afecta procedurile de implementare. Cu toate acestea, unii indicatori se vor aplica atât în cadrul modernizării cadrului de reglementare, cât și la executarea optimizată în practică.

- Elaborarea analizelor ex-post anuale de către fiecare autoritate de reglementare cu identificarea obligatorie a posibilităților de optimizare

---

<sup>4</sup> Conceptul de competitivitate este definit cel mai bine la nivelul lanțurilor valorice individuale, definite în termeni de produse conexe și piețele lor finale.

<sup>5</sup> Modelul Costului Standard (en: Standard Cost Model) determină costurile și timpul necesar pentru toate întreprinderile vizate pentru conformarea cu prevederile reglementărilor selectate. În componența costurilor intră taxele oficiale și neoficiale achitate de întreprinderi precum și alte costuri suportate în conformarea cu prevederile reglementărilor, așa ca remunerarea achitată lucrătorilor care urmează să colecteze documentele necesare și să le depună la organele de stat, cheltuielile de transport asociate cu procedurile administrative, alte cheltuieli suportate în acest sens. Timpul necesar pentru a se conforma cu reglementările, până la momentul când este permisă activitatea de întreprinzător, se calculează aparte și reprezintă un cost indirect important pentru întreprinzători, care poate fi exprimat ca câștiguri ratate în afaceri pe perioada cât întreprinderea nu activează din cauza prevederilor din reglementări.

- Reducerea către 2020, cu 20% a poverii administrative de conformare cu cadrul de reglementare pentru domeniile de intervenție, estimate prin aplicarea MCS.
- Elaborarea de către fiecare autoritate de reglementare, anual, a propunerilor de reducere a poverii de reglementare în domeniile lor, calculate în baza MCS și a indicatorilor relevanți (DB, CODB etc.)

#### Reducerea costurilor economice ale reglementării

Abordarea MCS ar putea să nu identifice suficient reglementările care reprezintă constrângeri serioase pentru competitivitatea ramurilor economice și produselor concrete, în special a lanțurile valorice. O abordare sistematică este necesară pentru a identifica prioritățile de reformă în funcție de impactul acestora asupra competitivității componentelor-cheie ale economiei, care, reprezintă lanțuri valorice-cheie. Vizualizarea cadrului existent al reglementărilor din perspectiva unui lanț valoric individual face posibilă evaluarea costului economic real a oricăror constrângeri economice asupra competitivității. Prin urmare, trebuie de stabilit un cadru structurat care permite părților interesate într-un lanț valoric specific de a identifica reformele care au un impact major direct și măsurabil asupra competitivității lanțului valoric respectiv. Acest proces este condus de jos în sus, pornind de la lanțurile valorice respective, decât de la nivelul de documente de politici. Pentru realizarea acestui OS, vor fi promovate și monitorizate exercițiile de evaluare a constrângerilor pentru lanțurile valorice selectate. Aceasta va implica, de asemenea, instruirea părților interesate în domeniul analizei constrângerilor lanțurilor valorice. Rezultatul va reprezenta evaluarea impactului economic al constrângerilor cheie de reglementare privind competitivitatea lanțului valoric vizat, precum și explorarea unor reforme viabile pentru a exclude aceste constrângeri. Constrângerile identificate vor fi considerate probleme de reglementare și vor fi supuse procesului AIR, în urma căruia vor fi recomandate cele mai bune soluții de reforme.

#### Indicatorii de rezultat

- Analiza a cel puțin cinci lanțuri valorice, anual, cu identificarea principalelor constrângeri și aprobarea modificărilor la cadrul normativ pentru implementarea soluțiilor propuse în urma analizei impactului de reglementare
- Creșterea cifrei de afaceri în cadrul lanțurilor valorice implicate de cel puțin două ori, în următorii 2 ani după implementarea soluțiilor la constrângerile identificate
- O creștere de cel puțin 10 la suta a investițiilor în lanțurile valorice implicate în comparație cu tendințele istorice
- Prețurile în sectoarele selectate nu depășesc prețurile indicative (prețuri estimate în cazul unui mediu concurențial) cu mai mult de 20 %, după implementarea soluțiilor la constrângerile identificate
- Programe anuale de formare profesională oferite în domeniile: analizei constrângerilor de reglementare ale lanțului valoric, analizei indicatorilor internaționali și analizei MCS (începând cu 2013)

### Obiectivul Specific 1.2: Dezvoltarea instituției analizei impactului de reglementare (AIR)

#### Focalizare și activități

Un sistem eficient al AIR poate asigura echilibrul între protejarea bunurilor sociale și costurile asociate conformării cu noile reglementări pentru întreprinzători. AIR devine un element-cheie pentru avansarea spre un sistem de reglementare inteligentă. Până în prezent, unele autorități de reglementare au perceput instrumentul AIR mai degrabă ca o sarcină adițională impusă prin lege, decât un instrument pentru a ajunge la soluții și politici publice mai bune pentru o anumită problemă, prin intermediul unei analize sistematice prospective. Ghidarea mai bună a autorităților de reglementare și stimulentele adecvate pentru conformare cu cerințele AIR vor constitui baza acestui obiectiv specific. Elaborarea politicilor este legată de implemen-

tare. AIR, în acest caz, devenind o importantă parte componentă a justificării politicilor, care are de asemenea, și implicații bugetare. Oferirea de stimulente pentru conformare și introducerea unor măsuri disuasive, pentru nerespectarea acestora, va necesita un angajament pentru AIR din partea instituțiilor-cheie, inclusiv Cancelaria de Stat, Ministerul Economiei, Ministerul Finanțelor și Ministerul Justiției.

#### Instrumente mai bune pentru AIR

Activitățile pentru realizarea acestui obiectiv specific includ revizuirea și îmbunătățirea continuă a metodologiei AIR, elaborarea manualului AIR, inclusiv elaborarea criteriilor de calitate ale AIR, precum și instruirea continuă în acest domeniu.

Statul, în cooperare cu sectorul privat, va elabora, de asemenea, un portal AIR pentru a facilita interacțiunea cu sectorul privat și cetățeni. Un astfel de portal ar aduce o contribuție majoră în vederea atingerii celor mai înalte standarde de transparență a procesului de reglementare. Aceasta ar contribui, în egală măsură, la crearea capacităților pentru elaborarea AIR. Strategia include, de asemenea, instruirea privind AIR și alte principii ale bunei reglementări pentru funcționarii publici, precum și pentru reprezentanți ai sectorului privat, ONG-urilor și grupurilor academice.

Eforturile de îmbunătățire a procesului AIR vor implica exerciții de pilotare, selectând unele ministere în acest sens, elaborarea unui manual, asigurarea instruirii, și puțină asistență tehnică pentru implementarea deplină a procesului AIR, ca o evaluare de politică ex-ante autentică, și nu o analiză a politicii publice sau a actului de reglementare după ce acestea au fost deja elaborate.

#### Indicatorii de rezultat

- Metodologia AIR revăzută și manualul AIR publicat (2013)
- Program anual de formare profesională în elaborarea AIR oferit (începând cu 2013)
- Un sistem interactiv de consultare și participare la elaborarea actelor de reglementare și revizuire a proiectelor de acte și AIR lansat și operațional (portalul AIR) în 2013
- Creșterea anuală a numărului vizitatorilor și comentariilor pe portalul AIR
- Instituțiile academice oferă cursul AIR în programele lor de învățământ începând cu 2014

#### Consolidarea instituțională

Pașii necesari pentru abordarea acestui obiectiv includ atât schimbări instituționale, cât și activități specifice. În ceea ce privește compartimentul instituțional, înființarea în cadrul Grupului de lucru a câtorva echipe tehnice permanente este esențială în vederea asigurării unei evaluări adecvate a AIR și a proiectelor actelor de reglementare, vizând o multitudine de activități. Gama AIR-ilor care urmează să fie luate în considerare impun o necesitate stringentă a dezvoltării capacităților tehnice ale Grupului de lucru. Aceste intervenții vor sprijini, de asemenea, totalitatea eforturilor de revigorare a Comisiei de Stat drept instituție centrală de coordonare a procesului reformei de reglementare.

Activitățile legate de realizarea acestui obiectiv specific vor include, de asemenea, sprijin pentru consolidarea capacității Grupului de lucru, inclusiv elaborarea unor criterii clare și transparente de selectare a membrilor Grupului și organizarea selectării acestora.

#### Indicatorii de rezultat

- Toate proiectele actelor de reglementare sunt publicate pentru a putea fi comentate începând cu 2013
- Toate proiectele actelor de reglementare, prezentate Grupului de lucru, sunt însoțite de AIR, care conține evaluarea costurilor și beneficiilor, începând cu 2013

- Toate proiectele actelor de reglementare relevante sunt prezentate spre consultare Grupului de lucru și sunt însoțite de avizul Grupului de lucru atunci când sunt transmise factorilor de decizie (Guvernului și Parlamentului)
- Echipe / comitete tehnice constituite sub egida Grupului de lucru pentru reglementarea activității de întreprinzător (2014)
- Reuniuni trimestriale ale Comisiei de Stat în vederea coordonării și monitorizării reformelor
- Toate autoritățile de reglementare prezintă rapoarte anuale privind măsura în care acestea s-au conformat cu prevederile AIR
- Raportul anual privind reforma cadrului de reglementare aprobat și publicat de Guvern

## Obiectivul General 2: Dezvoltarea stimulentei pentru implementarea efectivă a reformelor

### Principii și criterii

Deficiențele în implementare au amânat și, uneori, chiar au negat impactul amendamentelor actelor de reglementare supuse procesului de AIR. Ceea ce modelează percepțiile mediului de afaceri nu este atât conținutul actului de reglementare, dar modul în care acesta este aplicat, în interacțiunile de zi cu zi cu structurile administrative și oficialii guvernamentali. Capacitățile instituționale inadecvate, rezistența birocratică și stimulentele greșite pot fi blamate pentru aceste deficiențe. Implementarea corectă a unui cadru de reglementare mai bun, mai inteligent, necesită un set adecvat de stimulente pentru executarea acestuia (și măsuri disuasive pentru nerespectarea lor), precum și capacități adecvate ale instituțiilor responsabile de implementare.

Una dintre prioritățile majore pentru viitor este de a ajuta instituțiile administrative în îndeplinirea atribuțiilor lor legislative. Abordarea acestei priorități, de asemenea, solicită o mai bună înțelegere de către organele administrative a implicațiilor financiare pentru conformarea cu principiile reformelor de reglementare.

Un principiu fundamental este cerința ca orice informații privind agentul economic, deținute de către oricare autoritate publică, să fie disponibilă pentru toate autoritățile publice. Nici unui agent economic nu trebuie să-i fie solicitată furnizarea unei informații, care este deja deținută de către o unitate a administrației publice. Îndeplinirea acestei exigențe este premisa pentru implementarea integrală a mecanismului de ghișeu unic, mecanism care poate reduce povara administrativă asupra întreprinderilor. Astfel de aranjamente vor necesita noi proceduri de operare și reglementări.

### Obiectivul Specific 2.1: Optimizarea cadrului de reglementare și a procedurilor administrative

#### Focalizare și activități

Pentru a reduce costurile de conformare cu cadrul de reglementare, autoritățile de reglementare trebuie să-și continue efortul pentru simplificarea cadrului de reglementare și a proceselor administrative.

O mare parte din atenție și efort vor fi concentrate pe Serviciul Fiscal de Stat și Serviciul Vamal. Impozitele, reglementările și procedurile fiscale afectează toate întreprinderile, fără excepție. Eficientizarea interfațării dintre contribuabili (întreprinderi) și Serviciul Fiscal de Stat și oficiile sale teritoriale, prin urmare, se impune drept premisă esențială în vederea îmbunătățirii mediului general de afaceri. Mai mult ca atât, politica fiscală și orice modificări la cadrul normativ fiscal vor fi elaborate într-un mod transparent, cu analiza clară și cuantificată a impactului de reglementare, cu implicarea activă a sectorului privat în acest proces. În

egală măsură, îmbunătățirea performanței Serviciului Vamal condiționează facilitarea comerțului transfrontalier, contribuind la competitivitatea economiei moldovenești. Un alt accent major va fi pus pe dezvoltarea mecanismelor de tip “ghișeu unic”.

În mod evident, există o legătură strânsă între activitățile care vizează fluidizarea proceselor administrative și un mediu optim de reglementare. Uneori, raționalizarea administrativă necesită amendamente la reglementările care fac obiectul procesului de AIR. În alte momente, însă, optimizarea poate fi realizată prin schimbarea subdiviziunilor, politicilor de personal, procedurilor de operare, sau semnarea acordurilor de cooperare între autoritățile de reglementare.

#### Acțiuni în domeniul fiscal

Serviciul Fiscal de Stat s-a angajat în implementarea planului său de dezvoltare. Acest Plan a constituit baza eforturilor de reorganizare a proceselor sale de activitate, bazându-se din ce în ce mai mult pe soluții de tehnologii informaționale avansate. Ca urmare, Serviciul Fiscal de Stat a modernizat mai multe dintre procedurile sale, și-a îmbunătățit interfața sa cu contribuabilii. În cadrul acestor activități, există probabilitatea beneficiii de asistență din partea partenerilor de dezvoltare ai Republicii Moldova. Activitățile pertinente Strategiei reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător sunt concepute pentru a sprijini implementarea, precum și a oferi feedback bazat pe surse precum studiile CODB sau *Doing Business*. Un efort important în acest domeniu va fi creșterea transparenței în elaborarea politicilor fiscale și modificărilor la cadrul normativ fiscal, care vor fi precedate de o analiză a impactului de reglementare clară și cuantificată, estimată în colaborare cu sectorul privat și discutată în Grupul de lucru pentru reglementarea activității de întreprinzător și alte forumuri relevante.

#### Acțiuni în domeniul vamal

Pentru Serviciul Vamal prevederile pentru conformarea cu *Acquis-ul comunitar*, precum și cu condițiile asociate Acordului de Comerț Liber Aprofundat și Cuprinzător (DCFTA), au catalizat reformele. Acest proces va continua și va contribui la îmbunătățirea în continuare a procedurilor de operare ale Serviciului Vamal. Unul din obiectivele de reformă pe termen scurt va fi adoptarea noului Cod Vamal. Planul de acțiuni prezintă în detalii activitățile planificate și necesare, cu dimensiunea de monitorizare a impactului acestor reforme asupra indicatorilor comparativi drept parte componentă. Serviciul Vamal urmează să primească și asistență tehnică din partea partenerilor de dezvoltare ai Republicii Moldova.

#### Acțiuni în domeniul controlului de stat

În domeniul controlului de stat eforturile vor fi direcționate asupra schimbării abordării - de la controale universale de rutină la cele bazate pe evaluarea riscului. Această abordare presupune o imixtiune cât mai redusă a statului în activitatea sectorului privat, astfel ca controlului de stat să fie supuse doar întreprinderile care prezintă un risc sporit pentru societate, mediu, veniturile publice și ale bunuri publice. Aceste măsuri vor reduce din discreția organelor de control și, respectiv, din corupție și povara administrativă asociate cu acestea.

#### Acțiuni în domeniul autorizării și alte domenii de reglementare

Moldova a înregistrat progrese în ceea ce privește reducerea timpului și a costurilor asociate inițierii unei afaceri. Aceasta a început, de asemenea, să modernizeze cadrul de reglementare privind desfășurarea unei afaceri la capitolul licențelor și actelor permise. O focalizare specifică a actualei Strategii vizează garantarea faptului că schimbările anterioare și viitoare, în cadrul de reglementare, sunt de fapt reflectate în interacțiunile de zi cu zi între sectorul privat și stat, la toate nivelele ierarhice. Strategia se bazează pe realizările de până acum în ceea ce privește sistemele optimizate de emiterie a actelor permise și licențelor, precum și adoptarea, într-un sens mai larg, a abordărilor bazate pe risc la efectuarea controalelor de stat. Realizarea acestor obiective necesită o interacțiune intensă dintre schimbările cadrului de reglementare și procedurile administrative de punere în aplicare.

Multe dintre aceste eforturi, de fapt, reprezintă o continuare a inițiativelor actuale, incluse în alte strategii și planuri de acțiune. În cele din urmă, Strategia cuprinde, de asemenea, schimbarea implementării modificărilor existente și viitoare în actele de reglementare care legisfează lichidarea întreprinderilor, în vederea disponibilizării resurselor pentru inițierea de noi afaceri.

Acest obiectiv include, de asemenea, eforturile de combinare a serviciilor prin intermediul ghișeului unic sau soluțiilor de tip “o singură fereastră”. Însă noțiunea de “ghișeu unic” pentru toate interacțiunile dintre mediul de afaceri și stat nu poate fi atinsă integral utilizând principiul comunicării “față-în-față”, acesta fiind de natură să continue să implice locații diferite de contact. Gruparea serviciilor va facilita interacțiunea și reduce povara administrativă asupra mediului de afaceri. Unul dintre obiectivele componente ale acestei strategii este elaborarea și implementarea sistemelor, care vor permite tuturor agențiilor să beneficieze de un liber schimb de informații, astfel încât orice informație furnizată de către agenții economici, să fie prezentată doar o singură dată la oricare dintre agențiile guvernamentale. Acest principiu: “un raport – mai multe utilizări”, poate fi atins prin soluții software relativ simple, atât timp cât există un consens și sprijin în cadrul tuturor agențiilor implicate.

#### Indicatori de rezultat

- Republica Moldova poziționată printre primele 25 la sută de țări în cadrul clasamentului Doing Business, până în 2020
- Republica Moldova poziționată printre primele 20 la sută de țări în cadrul indicatorului Doing Business “Plata impozitelor”, până în 2020
- Întreprinderile raportează reducerea poverii administrative legate de plata impozitelor, conform sondajului CODB, cu cel puțin 20% până în 2015 și cu cel puțin 50% până în 2020
- Republica Moldova poziționată printre primele 20 la sută de țări în cadrul indicatorului Doing Business “Comerțul transfrontalier”, până în 2020
- Întreprinderile implicate în operațiuni de import și export raportează reducerea poverii administrative pentru operațiunile transfrontaliere, conform sondajului CODB, cu cel puțin 20% până în 2015 și cel puțin cu 50% până în 2020
- Republica Moldova poziționată printre primele 20 la sută de țări în cadrul indicatorului Doing Business “Obținerea actelor permise pentru construcții”, până în 2020
- Republica Moldova poziționată printre primele 20 la sută de țări în cadrul indicatorului Doing Business “Lansarea afacerii”, până în 2020
- Republica Moldova poziționată printre primele 20 la sută de țări în cadrul indicatorului Doing Business “Conectarea la electricitate”, până în 2020
- Republica Moldova poziționată printre primele 20 la sută de țări în cadrul indicatorului Doing Business “Lichidarea afacerii”, până în 2020
- Numărul controalelor/inspecțiilor de stat redus cu cel puțin 20% până în 2015 și cu cel puțin 40% până în 2020
- Numărul rapoartelor obligatorii redus cu cel puțin 10% până în 2015 și cu cel puțin 20% până în 2020
- Numărul actelor permise redus cu cel puțin 20% până în 2015 și cu cel puțin 40% până în 2020
- Reducerea costului pentru obținerea actelor permise cu cel puțin 20% până în 2015 și cu cel puțin 40% până în 2020
- Cel puțin 20 de servicii publice prestate mediului de afaceri digitalizate până în 2015 și toate serviciile digitalizate până în 2020



- Cel puțin 30% din volumul total al actelor permissive vor fi eliberate în baza ghișeului unic până în 2017
- Creșterea numărului autorităților publice locale conectate la platforma națională de e-Guvernare pentru facilitarea schimbului de informație cu autoritățile publice centrale și eliberarea actelor permissive
- Creșterea ponderii actelor permissive eliberate în baza declarației pe propria răspundere până la 20% până în 2015
- Nici o autoritate publică nu va solicita întreprinzătorului prezentarea informației care este deținută de o altă autoritate publică, începând cu 2015

## Obiectivul Specific 2.2: Dezvoltarea stimulentei pentru îmbunătățirea mediului de afaceri de către autoritățile de reglementare

Există puține stimulente reale, atât la nivel instituțional cât și de personal, pentru agenții/instituții de a se conforma cu clauzele noilor acte de reglementare, sau pentru adoptarea reglementărilor inteligente, în procesul interacțiunii lor de zi cu zi cu mediul de afaceri. Stimulentele actuale tind să favorizeze vechile principii de activitate. Sistemul actual de reglementare și mecanismele de aplicare deficitare oferă vaste oportunități pentru discreție administrativă, una dintre sursele principale ale corupției.

Schimbările fundamentale în structurile de stimulare existente vor necesita timp. În cele din urmă, lupta cu corupția este de natură să implice reforme semnificative ale sistemului serviciului public. Totuși, ca parte a acestei Strategii, Guvernul va încuraja abordări inovatoare pentru stabilirea de stimulente demne de a contribui la realizarea obiectivelor generale, sau stabilirea unor măsuri disuasive pentru subminarea principiilor de reglementare inteligentă.

Activitățile asociate acestui obiectiv implică dezvoltarea de programe de stimulare clare, cu obiective și indicatori de performanță SMART (specifice, măsurabile, realizabile, realiste și limitate în timp) pentru fiecare dintre autoritățile de elaborare și implementare a cadrului de reglementare. Stabilirea acestor programe de stimulare va constitui un efort comun al sectorului public și privat. Stimulentele vor fi incluse în actele normative care reglementează activitatea autorităților de reglementare, la nivel de lege sau hotărâre de guvern. Aceste scheme de stimulente vor fi supuse actualizărilor anuale, ca răspuns la constatările procesului de monitorizare, vizând îmbunătățirea obiectivelor și performanțelor.

Activitățile vor include, de asemenea, dezvoltarea unor indicatori și obiective de către fiecare autoritate de reglementare, în cooperare cu părțile principale interesate, în ceea ce privește impactul (costul) activității lor pentru persoanele fizice și juridice. Acești indicatori ar trebui să fie adoptați în cadrul actelor normative care reglementează activitatea acestor autorități, și actualizați periodic. Fiecare autoritate de reglementare va prezenta un raport de performanță privind acești indicatori sau obiective. În baza acestor rapoarte, anumite activități pot fi inițiate incluzând, de asemenea, dezvoltarea și punerea în aplicare a sancțiunilor pentru organele administrative care nu sunt conforme.

### Indicatorii de rezultat

- Obiective și indicatori de performanță care țin de îmbunătățirea mediului de afaceri elaborate și aprobate pentru toate autoritățile de reglementare, inclusiv în actele ce reglementează activitatea acestor autorități, în 2013
- Revizuirea și actualizarea anuală a obiectivelor și indicatorilor de performanță care țin de îmbunătățirea mediului de afaceri
- Rapoarte anuale privind atingerea obiectivelor și indicatorilor prezentate și publicate de fiecare autoritate de reglementare

- Creșterea percepției pozitive a agenților economici despre serviciile (inclusiv actele permisive și controalele de stat) prestate de către autoritățile de reglementare
- Numărul de sancțiuni aplicate autorităților de reglementare

## Obiectivul General 3: Îmbunătățirea comunicării și creșterea participării părților interesate în reforma cadrului de reglementare

### Principii și criterii

Comunicarea eficientă dintre părțile implicate – oficialii guvernamentali, întreprinderi și cetățeni – reprezintă elementul decisiv al implementării unui sistem de reglementare inteligent, care echilibrează interesele și răspunde la schimbările mediului economic și social. Participarea activă în procesul de reformare a cadrului de reglementare este esențială în vederea asigurării implementării practice integre a acestuia. Performanța acestei comunicări va fi, în parte, măsurată prin percepțiile participanților, nemijlocit în sensul în care punctele lor de vedere sunt reflectate în procesul reformei de reglementare. Comunicarea eficientă, de asemenea, nu se rezumă doar la implementarea sistemelor potrivite și nu presupune o simplă colectare a comentariilor asupra reglementărilor și proiectelor de legi, ci, de asemenea, aplicarea unui sistem funcțional de revizuire care încorporează aceste comentarii.

Acest obiectiv general accentuează importanța campaniilor de sensibilizare a opiniei publice atât pe plan intern cât și internațional, precum și crearea de stimulente pentru părțile interesate în vederea participării la un sistem de reglementare inteligent. Sensibilizarea pe plan intern este concepută drept o măsură de familiarizare a cetățenilor și mediului de afaceri cu obiectivele și potențialul inițiativelor reformei de reglementare, precum și în scopul susținerii acestora. Participarea reprezentanților sectorului privat în elaborarea inițiativelor de reglementare este esențială în completarea capacităților sectorului public și cunoștințelor în domeniu, contribuind în mod semnificativ la calitatea de reglementare. Pe plan internațional, sensibilizarea presupune efortul construirii unei înțelegeri mai bune a vectorului și ritmului programului reformei de reglementare și îmbunătățirii mediului de afaceri din Republica Moldova.

### Obiectivul Specific 3.1: Îmbunătățirea comunicării pe plan intern și creșterea participării părților interesate în reforma cadrului de reglementare

#### Focalizare și activități

Succesul reformei de reglementare depinde de acceptarea și sprijinul pe scară largă a principiilor sale. Odată cu conștientizarea de către oamenii de afaceri și cetățeni a ritmului reformelor și beneficiilor pe care acestea le generează, angajamentul lor pentru implementarea acestora va crește. Cu un suport sporit, vor crește și așteptările în ceea ce privește implementarea corectă a noilor prevederi. Așteptările mai mari ale utilizatorilor/părților implicate, la rândul lor, sunt de natură să facă mai dificilă discreția în deciziile autorităților de reglementare.

Acest obiectiv specific are mai multe dimensiuni. Pe de o parte, există necesitatea unor eforturi reînnoite de a “face cunoscut mesajul”, pentru informarea mediului de afaceri și cetățenilor privind schimbările în cadrul de reglementare și instituțional, cadru care va facilita interacțiunea cu birocrăția. Programul de informare trebuie încorporat în gestionarea generală a procesului reformei de reglementare.

A doua dimensiune majoră este un dialog intensificat între sectorul public și cel privat. Acest element include toate activitățile din cadrul programului reformei de reglementare. Revizuirea reglementărilor existente, dezvoltarea instituției AIR, dezvoltarea stimulentei pentru optimizarea mediului de afaceri, toate depind în mod critic de contribuția întreprinzătorilor și societății civile. Interesul sporit și participarea sectorului privat va consolida calitatea proiectelor actelor de reglementare. Structurile necesare implementării există: Grupul de lucru pentru reglementarea activității de întreprinzător și alte foruri de specialitate. Pro-

punerea organizării comitetelor tehnice sau echipelor în cadrul Grupului de lucru va rezulta în îmbunătățirea participativă a sectorului privat. Dezvoltarea unui portal AIR va deschide noi căi de comunicare și participare. Provocarea majoră pentru gestionarea programului de implementare a reformei cadrului de reglementare este tendința generală a dialogului public-privat de a-și prezenta pozițiile prestabilite, în loc de a găsi un numitor comun și unele soluții eficiente la problemele politicilor publice. Un proces de AIR revigorat, combinat cu abordări “de jos în sus”, cum ar fi procesul abordării pentru optimizarea competitivității lanțurilor valorice, vor reprezenta instrumente importante pentru dialogul în cadrul politicilor publice, având impact semnificativ asupra reformei cadrului de reglementare. Participarea sporită a sectorului privat în procesul de elaborare a politicilor publice și actelor de reglementare va spori capacitatea sectorului public în acest sens și va rezulta în elaborarea unor reglementări mai inteligente, mai favorabile pentru mediul de afaceri. Mai mult decât atât, sectorul privat poate juca, de asemenea, un rol important oferind date și opinii cu privire la aspectele administrative și implementarea actelor de reglementare.

Activitățile pertinente acestui obiectiv strategic vor include elaborarea unui portal de tip “Guvern – mediul de afaceri” (G2B). Acestea vor include, de asemenea, campanii periodice pentru a îmbunătăți transparența de reglementare și încuraja participarea sectorului privat. Activități corespunzătoare de instruire vor fi necesare pentru promovarea acestui obiectiv strategic, pentru oficialii guvernamentali - consultații privind elaborarea inițiativelor de reglementare; pentru reprezentanții sectorului privat - instruire vizând problemele de monitorizare a implementării corecte și conformității administrative; precum și pentru persoanele mass-media pertinent problemelor referitoare la reforma de reglementare. Una dintre acțiuni este lansarea unei emisiuni permanente TV de analiză și dezbateri în domeniul reformei cadrului de reglementare.

#### Indicatorii de rezultat

- Portalul guvern-mediul de afaceri (G2B) lansat în 2014 și actualizat în permanență
- Creșterea numărului de vizitatori ai portalului G2B
- Emisiuni TV privind reforma cadrului de reglementare lansate în 2013 și difuzate cu regularitate
- Publicarea tuturor actelor de reglementare începând cu 2013
- Creșterea gradului de cunoaștere a cetățenilor și întreprinzătorilor despre reformele cadrului de reglementare
- Creșterea percepției pozitive a întreprinzătorilor privind schimbările în mediul de afaceri
- Ponderea cazurilor în instanță câștigate de întreprinderi în cazuri de litigiu cu autoritățile publice de reglementare

### Obiectivul Specific 3.2: Îmbunătățirea comunicării pe plan internațional în domeniul reformei cadrului de reglementare

Stabilirea clasamentelor internaționale și comportamentul investitorilor depinde, parțial, de situația reală a mediului de afaceri, dar într-o măsură mare este influențat și de cum este perceput acesta. Clasamentele demonstrează un grad înalt de corelare între ele, pentru că un scor mai avantajos în cadrul unui clasament este de natură să afecteze percepția analiștilor privind situația existentă și, respectiv, afectează alte clasamente.

Gestionarea reformei cadrului de reglementare, prin urmare, va include eforturi specifice de a împărtăși investitorilor și analiștilor internaționali progresul privind crearea unui mediu de afaceri mai favorabil. Acest efort va implica Organizația de Atragere a Investițiilor și Promovare a Exportului din Moldova (MIEPO), precum și Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene.

Suplimentar, această componentă va include schimbul activ al cunoștințelor și experienței, privind reforma cadrului de reglementare, cu alte țări. Republica Moldova va organiza conferințe internaționale și ateliere de lucru vizând diferite aspecte ale reformelor și va participa activ la evenimentele organizate în străinătate.

Acest lucru va fi combinat cu vizite de studiu și de instruire în statele cu cele mai bune practici implementate cu succes. Efortul dat se va axa pe principalele puncte slabe ale reformei din Moldova.

Fiecare autoritate de reglementare va trebui să efectueze anual studii pertinente ale celor mai bune practici internaționale în reforma sistemului de reglementare, în soluțiile noi și inovatoare și reformele care rezultă în creșterea semnificativă în clasamentele internaționale. Aceste rapoarte și recomandări, vizând Republica Moldova, vor fi făcute publice și prezentate Guvernului. Recomandările vor fi urmate de adoptarea unor noi acte de reglementare și modificări ale cadrului de reglementare existent.

O sensibilizare optimă a opiniei publice internaționale va necesita, de asemenea, monitorizarea sistematică a programelor/inițiativelor majore regionale și internaționale în domeniul reformei cadrului de reglementare și participarea activă în cadrul acestora. Guvernul va monitoriza sistematic, de asemenea, toți indicatorii / clasamentele internaționale referitoare la mediul de afaceri, va publica rapoarte analitice și va aproba modificările la cadrul de reglementare necesare îmbunătățirii poziției Moldovei.

În cele din urmă, Strategia include, de asemenea, cooperarea amplă cu organizațiile internaționale care elaborează clasamentele referitoare la mediul de reglementare. Această cooperare va asigura o mai bună înțelegere a metodologiei, identificării respondenților, identificării oportunităților de îmbunătățire / optimizare, precum și evidențierea și prevenirea erorilor în estimarea indicatorilor. Aceste activități cuprind, de asemenea, contacte strânse cu respondenții locali care furnizează datele pentru astfel de clasamente internaționale.

#### Indicatorii de rezultat

- Numărul conferințelor internaționale și a altor evenimente privind reforma cadrului de reglementare, organizate în Republica Moldova
- Numărul conferințelor și a altor evenimente internaționale privind reforma cadrului de reglementare, organizate în alte țări la care se prezintă experiența Republicii Moldova
- Numărul abordărilor inovatoare în cadrul reformei de reglementare, implementate în Republica Moldova
- Numărul programelor / inițiativelor regionale și internaționale privind reforma cadrului de reglementare, la care a aderat Republica Moldova
- Republica Moldova este plasată anual printre primii 10 reformatori în Doing Business
- Numărul de proiecte / inițiative finanțate de donatori în cadrul reformei de reglementare și suma investită în aceste proiecte

## Analiza SWOT a cadrului strategic

Puncte tari	Puncte slabe
<p>Un cadru de reglementare avansat care include un șir de principii de bună reglementare</p> <p>Un angajament ferm din partea statului de a adopta reglementări conforme cu cele din Uniunea Europeană</p> <p>Un sector privat tot mai implicat care insistă pe implementarea de măsuri pentru crearea unui mediu de afaceri mai bun</p> <p>Existența unor elemente instituționale necesare pentru implementarea unui sistem de reglementare mai inteligent (în special Grupul de lucru pentru reglementarea activității de întreprinzător și Secretariatul EIR)</p>	<p>Angajament slab din partea unor autorități de reglementare-cheie pentru implementarea principiilor bunei reglementări</p> <p>Capacitatea instituțională și a personalului slabă în cadrul autorităților de reglementare pentru a se conforma cu cerințele reglementări inteligente</p> <p>Stimulente și mecanisme de implementare insuficiente pentru a încuraja conformarea tuturor autorităților publice cu prevederile reglementării inteligente</p> <p>Un dialog public-privat, adesea formal, cu implicarea insuficientă a sectorului privat</p>
Oportunități	Riscuri
<p>Având în vedere cadrul de reglementare existent, noua Strategie se poate concentra pe combaterea deficiențelor specifice existente, mai degrabă decât pe lansarea reformelor de reglementare “de la zero”</p> <p>Tot mai multe dovezi că rezolvarea deficiențelor cadrului de reglementare existent poate facilita creșterea economică și competitivitatea</p> <p>Un set variat de instrumente de orientare/ghidare disponibile la nivel internațional, materiale de instruire, liste de verificare vizând experiența implementării AIR</p> <p>O configurare instituțională a Grupului de Lucru privind reglementarea activității de întreprinzător și a Secretariatului EIR, care s-a dovedit a fi durabilă și productivă</p>	<p>Impunitatea de neconformitate cu reglementarea inteligentă poate submina eforturile de stimulare a acceptării</p> <p>Studiile de formare pot fi insuficiente pentru a aborda lipsa capacităților instituționale și ale personalului</p> <p>Angajamentul fragmentat față de principiile de reglementare inteligentă în rândul agențiilor cheie (Cancelaria de Stat, Ministerul Economiei, Ministerul Finanțelor, Ministerul Justiției), poate pune în pericol eforturile de îmbunătățire a gestionării implementării reformei de reglementare</p> <p>Un mandat și focalizare slabă pe reforma de reglementare pot conduce la aplicarea neuniformă și reforme de compromis</p> <p>Îmbunătățirea accelerată a mediului de afaceri în țările din regiune, complicând efortul Moldovei de avansare în clasamentele internaționale</p> <p>Avansarea slabă a altor reforme complementare, inclusiv în domeniul justiției, învățământului etc., care au efect asupra implementării de succes a reformei cadrului de reglementare</p>

## Confruntarea provocărilor asociate gestiunii reformei

### Monitorizarea

Indicatorii accesibili (“*Doing Business*”, sondajul “*Cost of Doing Business*”, Indicatorii de guvernare la nivel mondial, alte comparații internaționale) furnizează metrice adecvate privind scara impactului global. Raportarea intermediară bazată pe aplicarea obiectivelor SMART este esențială. Cu toate acestea, oricare astfel de sistem trebuie să recunoască limitările existente în unitățile organizaționale, precum ar fi departamentele de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor din cadrul ministerelor. Dezvoltarea capacităților unor unități de raportare, prin urmare, face parte din sarcina unei gestionări mai bune a procesului.

Evaluarea ex-post a impactului nu doar va contribui la o înțelegere mai bună a impactului de reglementare, dar poate, de asemenea, deveni “pârghia” încurajării autorităților de reglementare să mizeze mai mult pe măsuri alternative la cele de reglementare pentru abordarea problemelor de politici publice. Evaluările ex-post a impactului de reglementare vor fi examinate și de către Grupul de lucru.

Desigur, astfel de aranjamente ar majora semnificativ sarcina Grupului de lucru în calitate de instituție-cheie în cadrul acestui proces. Acesta va avea nevoie de sprijin pentru îmbunătățirea propriilor capacități, dar și cel de suport a echipelor de experți. Prin urmare, capacități suplimentare vor fi solicitate de la sectorul privat. Comisii tehnice vor fi stabilite sub auspiciul Grupului de lucru, care vor fi responsabile pentru cele mai tehnice și voluminoase domenii de reglementare, cum ar fi comerțul, activitatea vamală, administrația fiscală, precum și alte domenii. Inițial, aceste comitete tehnice vor beneficia de instruire relevante și, potențial, de asistență tehnică de la programele relevante ale partenerilor de dezvoltare ai Republicii Moldova.

### Planificarea flexibilă

Implementarea prezentei Strategii va fi asigurată printr-un plan de acțiuni detaliat. Totuși, principiul inerent a reglementării inteligente – capacitatea de adaptare la schimbările circumstanțelor – va și modela, de fapt, gestionarea procesului de reformă. Elaborarea unui plan de acțiuni, care să acopere întreaga perioadă, nu ar avea consecințe substanțiale, considerând dificilă prezicerea necesităților existente în 2017 sau 2019.

Planul de acțiuni pentru implementarea prezentei Strategii ar trebui să fie privit ca un document „viu”, care se află în continuă dezvoltare și definește acțiunile planificate pentru o perioadă previzibilă de timp. Prin urmare, planul de acțiuni va acoperi perioada de trei ani. La sfârșitul fiecărui an, acest plan de acțiuni va fi actualizat pentru a se extinde pe un alt an în viitor. Aceasta va asigura un control suficient și o flexibilitate necesară pentru considerarea realizărilor și luarea unor măsuri de remediere, în vederea evoluției procesului.

### Promovarea practicilor inovatoare

O gestionare optimizată a procesului reformei de reglementare dictează, de asemenea, o importanță deosebită a promovării inovării, în special în ceea ce privește executarea, dar și comunicarea. Autoritățile publice, la nivel central și local, ar trebui să fie încurajate să elaboreze propriile sisteme de stimulente și modernizare a capacităților existente. Pentru a contribui la succesul general al reformei de reglementare, aceste eforturi inovatoare trebuie să fie evaluate cu atenție și diseminate.

### Resursele necesare și impactul reformelor

Majoritatea acțiunilor Strategiei reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător țin de revizuirea și optimizarea cadrului de reglementare și analiza necesară pentru aceste activități. Acțiunile date vor fi implementate în mare parte de persoanele existente în funcție, în colaborare cu reprezentanții sectorului privat. Prin urmare, aceste acțiuni se vor înscrie în bugetul public alocat pentru salarizarea acestor per-

soane. Costul de oportunitate, care este reprezentat prin timpul acordat de către funcționari acțiunilor prevăzute de Strategie nu au fost estimate. În schimb, s-a presupus că optimizările operaționale preconizate vor reduce din timpul cheltuit de către funcționari, ceea ce va compensa costurile de oportunitate.

O parte din acțiuni, totuși, necesită niște cheltuieli directe, care nu sunt prevăzute în bugetele instituțiilor vizate. În mare parte aceste acțiuni țin de crearea capacităților autorităților de reglementare în vederea implementării prevederilor reformelor. Aici sunt incluse în special soluții de tehnologii informaționale și comunicaționale, așa ca ghișee unice, portale și alte soluții similare. Conform estimărilor experților, cheltuielile suplimentare solicitate de Strategie vor fi de circa 33 milioane lei pentru primii 3 ani de implementare, sau în mediu 11 milioane lei pe an. Pentru următoarea perioadă de implementare de 5 ani, cheltuielile vor fi mai mici și vor ține, practic, de menținerea sistemelor informaționale și comunicaționale create în primii 3 ani. Aceste cheltuieli se vor ridica cel mult la 10% din cheltuielile de creare a sistemelor respective la care se vor adăuga 5% pentru alte cheltuieli de implementare, așa ca instruirile și consultanța. Astfel, pentru următorii ani, cheltuielile vor fi de aproximativ 1,65 milioane lei anual sau 8,25 milioane lei pentru 5 ani. Prin urmare, cheltuielile totale legate de implementarea Strategiei vor fi de circa 41,25 milioane lei. În mare măsură, însă, aceste fonduri vor fi acoperite din contul partenerilor de dezvoltare ai Republicii Moldova. La moment, donatorii și proiectele de asistență tehnică care se află în derulare și sunt interesate să participe la implementarea acestor măsuri sunt: Banca Mondială, în special prin intermediul Centrului de Guvernare Electronică; Proiectul USAID/BRITE; Corporația Financiară Internațională (IFC); Misiunea Uniunii Europene de Asistență la Frontiera în Moldova și Ucraina (EUBAM) și altele.

Implementarea cu succes a acestei strategii va aduce beneficii enorme sectorului privat și societății în general. În primul rând, beneficiile directe se vor manifesta prin reducerea cheltuielilor administrative ale sectorului privat legate de interacțiunea cu autoritățile de reglementare. Doar în baza datelor studiului CODB, care nu cuprinde toate procedurile administrative cu care se confruntă sectorul privat, cheltuielile administrative în anul 2012 se ridică la circa 380 milioane lei. Aceste costuri s-au redus cu doar 19% din 2007, ceea ce a reprezentat circa 3% reducere anuală. Strategia dată își propune să reducă povara administrativă în mediu cu circa 40% (inspecții, acte permise) pe parcursul unei perioade de 8 ani. Prin urmare, în mediu pe an, Strategia va reduce povara cu circa 2% peste reducerea poverii din scenariul de bază, adică situația fără strategia propusă. Aceasta reprezintă o sumă de circa 7,6 milioane lei anual sau o sumă cumulativă de peste 60 milioane lei până în anul 2020.

Rezultatul net de la implementarea acestei Strategii, doar în baza economiilor cheltuielilor directe și celor administrative, estimate din datele limitate ale studiului CODB, va fi unul pozitiv. Dacă adăugăm la impacturi și efectele indirecte, așa ca timpul pierdut de sectorul privat și potențialul de creștere a investițiilor în urma reducerii constrângerilor de reglementare, rezultatul Strategiei va fi unul enorm, cu efecte de creștere a investițiilor, exporturilor și locurilor de muncă, pe termen lung.

## Abrevieri

AIR/EIR	Analiza Impactului de Reglementare/Evaluarea Impactului de Reglementare
BM	Banca Mondială
CE	Comisia Europeană
CODB	Costul desfășurării afacerilor (sondaj anual efectuat în Republica Moldova)
DB	Doing Business (publicație anuală)
EUBAM	Misiunea Uniunii Europene de Asistență la Frontieră în Moldova și Ucraina
G2B	Guvern - mediul de afaceri (portalul)
GU	Ghișeu Unic
IFC	Corporația Financiară Internațională
IGC	Indicele Global al Competitivității
IGM	Indicatori de Guvernare la nivel Mondial
MCS	Modelul Costului Standard
MIEPO	Organizația de Atragere a Investițiilor și Promovare a Exportului din Moldova
OCDE	Organizația pentru Dezvoltare Economică și Cooperare
OG	Obiectiv General
ONG	Organizație nonguvernamentală
OS	Obiectiv Specific
RGC	Raportul Global al Competitivității
SFS	Serviciul Fiscal de Stat
SMART	(Obiective) specifice, măsurabile, realizabile, realiste și limitate în timp
TI	Tehnologia Informației
TIC	Tehnologia Informației și Comunicațiilor
UE	Uniunea Europeană
USAID	Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională
ZLSAC/DCFTA	Zona de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (cu UE)