



UNIUNEA EUROPEANĂ  
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI  
Ministerul Administrației și  
Internelor



Inovație în administrație  
Programul Operațional "Dezvoltarea  
Capacității Administrative"

2010

## Elaborarea unui proiect pilot de evaluare ex-ante a impactului unor propuneri legislative asupra mediului de afaceri

Analiza „Propunerii de lege privind stimularea înființării și dezvoltării microîntreprinderilor aparținând întreprinzătorilor tineri, debutanți în afaceri”

Studiu realizat în cadrul proiectului „Întărirea Capacității Instituționale de Management a Reformei privind Îmbunătățirea Mediului de Afaceri din România”

Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional „Dezvoltarea Capacității Administrative”



UNIUNEA EUROPEANĂ  
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI  
Ministerul Administrației și  
Internelor



Inovație în administrație  
Programul Operațional "Dezvoltarea  
Capacității Administrative"

## **Elaborarea unui proiect pilot de evaluare ex-ante a impactului unor propuneri legislative asupra mediului de afaceri**

---

### **Analiza „Propunerii de lege privind stimularea înființării și dezvoltării microîntreprinderilor aparținând întreprinzătorilor tineri, debutanți în afaceri**

---

*Studiu realizat în cadrul proiectului „Întărirea Capacității Instituționale de Management a Reformei privind Îmbunătățirea Mediului de Afaceri din România” implementat de SC GEA Strategy & Consulting SA, Centrul Român de Politici Economice și SC Delloite Consultanță SRL.*

*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional „Dezvoltarea Capacității Administrative”*

**Septembrie 2010**



UNIUNEA EUROPEANĂ  
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI  
Ministerul Administrației și  
Internelor



Inovație în administrație  
Programul Operațional “Dezvoltarea  
Capacității Administrative”

## CUPRINS

Cuprins .....	3
Lista de tabele și figuri .....	4
Obiectiv .....	5
Partea I: Metodologie .....	5
<b>Structura studiului</b> .....	6
Partea II –Analiza asupra cadrului RIA în România .....	7
<b>Premizele aplicării RIA în România</b> .....	7
<b>Cadrul legislativ actual</b> .....	12
Partea III: Propunerea de amendamente (revizuirea textului legislativ actual).....	17
<b>Comentarii și propuneri asupra textului de lege în varianta lui actuală rezultate din consultarea societății civile</b> .....	17
Concluzii .....	25



**UNIUNEA EUROPEANĂ**  
**Fondul Social European**



**GUVERNUL ROMÂNIEI**  
**Ministerul Administrației și**  
**Internelor**



**Inovație în administrație**  
**Programul Operațional “Dezvoltarea**  
**Capacității Administrative”**

## **LISTA DE TABELE ȘI FIGURI**

Tabelul 1. Facilități prevăzute de actul Normativ .....	23
Figura 1 Metodologia de elaborare a Studiului .....	6
Figura 2. Rolul SGG în elaborarea Politicilor Publice .....	16
Caseta 1. Extrase din Legea 24/200, cu completările și modificările ulterioare.....	8
Caseta 2 Extrase din Legea 346/2004 privind Stimularea Înființării și Dezvoltării Întreprinderilor Mici și Mijlocii .....	10
Caseta 3. Extrase din HG 775/ 2005.....	13



UNIUNEA EUROPEANĂ  
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI  
Ministerul Administrației și  
Internelor



Inovație în administrație  
Programul Operațional "Dezvoltarea  
Capacității Administrative"

## OBIECTIV

Evaluarea ex-ante „ajută la pregătirea propunerilor pentru acțiuni comunitare noi sau reînnoite. Scopul acesteia este de a aduna informații și de a realiza analize care să contribuie la garantarea faptului că obiectivele politice vor fi atinse cu succes, că măsurile utilizate sunt eficiente din punct de vedere al costurilor și că o evaluare fiabilă va fi ulterior posibilă<sup>1</sup>. Propunerea legislativă supusă analizei ex-ante din cadrul acestui studiu a fost stabilită împreună cu Autoritatea Contractantă, în conformitate cu nevoile acesteia.

Aceasta a fost selectată dintr-o serie de posibile teme anunțate deja de către Autoritatea Contractantă ca fiind vizate de includerea într-un pachet legislativ care ar conține printre altele măsuri de stimulare a tinerilor antreprenori, măsuri de reglementare a holdingurilor și activităților de lobby, măsuri referitoare la organizarea patronală, etc.. Dintre acestea, **Propunerea de Lege privind Stimularea Înființării și Dezvoltării Microîntreprinderilor aparținând Întreprinzătorilor Tineri, Debutanți în Afaceri - Firme Starter**<sup>2</sup> a fost aleasă datorită impactului semnificativ pe care o măsură de acest tip îl poate avea asupra tinerilor și a constrângerilor și provocărilor cu care aceștia se confruntă în contextul economic actual. La aceasta se adaugă faptul că o astfel de măsură contribuie la dezvoltarea culturii antreprenoriale în România și influențează totodată dinamica din zona micilor afaceri, putând avea efecte semnificative la nivelul economiei locale.

## PARTEA I: METODOLOGIE

Metodologia de evaluare utilizată va avea la bază perspectiva și instrumentele conturate de Comisia Europeană pentru Noua Perioadă de Programe 2007-2013<sup>3</sup>, precum și viziunea OECD privind reforma reglementării și aplicarea RIA. În mod firesc se vor lua în considerare evoluțiile interne privitoare la evaluarea proiectelor și politicilor publice, atât la nivel legislativ (e.g. HG 755/2005 etc.), cât și instituțional. Vor fi analizate documente cum ar fi **Manualul de metode folosite în planificarea politicilor publice și evaluarea impactului** elaborat de Secretariatul General al Guvernului. Manualul descrie o gamă întregă de metode și procese de evaluare care să genereze o abordare atât calitativă, cât și de impact economic și dezvoltare durabilă.

<sup>1</sup> Evaluarea activităților UE: ghid practic pentru serviciile Comisiei, Direcția Generală Buget, iulie 2004, pag.12.

<sup>2</sup> Pe parcursul derulării studiului, textul inițial al legii a suferit modificări, studiul prezent referindu-se ultima versiune disponibilă ale propunerii legislative pusă la dispoziția consultanților. Conform acesteia, propunerea inițială a fost redenumită **„ORDONANȚĂ DE URGENȚĂ privind stimularea înființării și dezvoltării microîntreprinderilor aparținând întreprinzătorilor tineri, debutanți în afaceri”**.

<sup>3</sup> Ghidul Indicativ privind metodele de evaluare al Comisiei Europene (august 2006)



UNIUNEA EUROPEANĂ  
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI  
Ministerul Administrației și  
Internelor



Inovație în administrație  
Programul Operațional "Dezvoltarea  
Capacității Administrative"

Totodată, metodologia va ține cont de principiile definite în Strategia Națională de Evaluare, și anume creșterea relevanței, eficienței, eficacității, impactului și sustenabilității politicilor și strategiilor, precum și a programelor/proiectelor finanțate din fonduri publice.

Analiza se va concentra pe un proiect pilot, pentru a transfera know-how către echipa Direcției Mediu de Afaceri. Proiectul normativ selectat, **Propunere de Lege privind Stimularea Înființării și Dezvoltării Microîntreprinderilor aparținând Întreprinzătorilor Tineri, Debutanți în Afaceri**, lansat inițial în 2009, a revenit în atenția executivului ca măsură viabilă de sprijinire a tinerilor.

Prin urmare, studiul de față are un dublu obiectiv:

- Completarea bunelor practici autohtone cu un studiu de caz
- Realizarea unui exercițiu de analiză, aceasta desfășurându-se proiect concret

Figura 1 Metodologia de elaborare a Studiului



## Structura studiului

Structura studiului final, așa cum a fost el prezentat în Raportul Inițial este următoarea:

- Partea I: Metodologie
- Partea II: Analiză asupra cadrului RIA în România
- Partea III: Propunerea de amendamente (revizuire al textului legislativ actual)
- Concluzii

O mențiune importantă ce trebuie făcută în ceea ce privește structura studiului este aceea că această variantă intermediară conține o secțiune dedicată comentariilor și sugestiilor primite de către consultanți în cadrul unei dezbateri cu reprezentanți ai societății civile realizate în luna martie. Focalizarea în această etapă de elaborare a studiului pe oferirea de recomandări se motivează pe de o parte prin atenția publică acordată acestui proiect dar și prin nevoia de adoptare a unor măsuri care să contribuie la atenuarea efectelor crizei economice.



UNIUNEA EUROPEANĂ  
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI  
Ministerul Administrației și  
Internelor



Inovație în administrație  
Programul Operațional "Dezvoltarea  
Capacității Administrative"

## PARTEA II – ANALIZA ASUPRA CADRULUI RIA ÎN ROMÂNIA

### Premizele aplicării RIA în România

Deși recomandată ca o bună practică de mai mulți ani de către OCDE, Banca Mondială și Comisia Europeană, procedura de evaluare a impactului reglementării (RIA)<sup>4</sup> nu este încă implementată coerent în România. După adoptarea Legii 52/2003 care a adus mai multă transparență în procesul de adoptare a actelor normative, introducerea RIA a fost următorul pas natural de urmat pentru a îmbunătăți mai mult și a conferi mai multă stabilitate cadrului de reglementare autohton. Cu toate că RIA nu este un panaceu pentru toate problemele de procedură legislativă, este destul de clar că dincolo de adoptarea acesteia la nivel formal, utilizarea efectivă și constantă a acestei de proceduri va îmbunătăți radical relația dintre legislativ și societate, prin adecvarea propunerilor la nevoile celor din urmă.

Procedura de evaluare a impactului reglementării este o metodă de analiză profundă a implicațiilor pozitive și negative ale unei reglementări existente sau propuse. RIA este o tehnică excelentă pentru a furniza informații pentru o reformă bazată pe expertiză și fapte, fiind totodată un instrument de monitorizare și management eficient al proiectelor de reformă. În sfârșit, dar nu în cele din urmă, RIA poate fi privită ca o strategie de comunicare pentru a obține sprijinul societății pentru procesul de reformă și transformare socio-economică.

Prin urmare RIA este o procedură cheie pentru a crește gradul de cooperare și coordonare între diferitele instituții, din domeniul public sau privat, implicate în dezvoltarea economică. RIA este aplicată deja, în versiuni diferite, într-un număr semnificativ de țări membre a OECD. Republica Cehă, Korea și Mexicul au adoptat RIA prin lege. RIA este cerută prin ordin prezidențial în SUA, și prin decret sau ghiduri ale cabinetului primului-ministru în Australia, Austria, Franța, Italia și Olanda.

În Canada, Danemarca, Finlanda, Japonia, Ungaria, Noua Zeelandă, Norvegia, Polonia, Germania, Portugalia, Suedia și Marea Britanie, aplicarea RIA se realizează în baza unei directive sau decizii de cabinet, rezoluție a guvernului sau directive. În interpretarea Comisiei Europene, evaluarea impactului reprezintă „un proces care adună dovezi pentru decidenții politici cu privire la avantajele și dezavantajele opțiunilor de politică, evaluându-le impactul potențial<sup>5</sup>. Ghidurile CE din 2005 au fost actualizate în 2006, în timp ce Parlamentul European și Consiliul au căzut de acord asupra unei „Abordări Comune privind Evaluarea Impactului” în 2005.

<sup>2</sup> Ghidul Indicativ privind metodele de evaluare al Comisiei Europene (august 2006)



UNIUNEA EUROPEANĂ  
Fondul Social European



GVERNUL ROMÂNIEI  
Ministerul Administrației și  
Internelor



Inovație în administrație  
Programul Operațional "Dezvoltarea  
Capacității Administrative"

În prezent, în România procesul legislativ este reglementat prin Legea 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, cu modificările și completările ulterioare. Conform acestui act normativ, emiterea oricărei reglementări trebuie să fie documentată și motivată în prealabil. Mai precis, în cadrul capitolului III al legii menționate anterior, secțiunea 1 se referă la necesitatea documentării, însă nu oferă nici un criteriu de definire a „importanței și complexității” actelor normative, existând posibilitatea interpretării derogatorii pe criteriile pur subiective.

În plus, formularea este extrem de vagă privind „cunoașterea temeinică”, neexistând obligativitatea precizării conținutului activității de documentare (metodologie, referințe etc.). În sfârșit, dar nu în cele din urmă, lăsarea la latitudinea inițiatorilor de proiecte de acte normative a consultării cu alte autorități sau instituții contravine întrucâtva necesității imperative de a folosi sursele de expertiză deja existente în societate.

Mai departe, în secțiunea 4, care detaliază modul în care trebuie motivate proiectele de acte normative, se poate remarca prezența unor elemente de evaluare de impact, mai ales la subpunctele c), d) și e) ale articolului 29. Totuși, accentul cade pe latura tehnică a procesului legislativ, în sensul verificării impactului și a coerenței juridice, și doar în mică măsură se referă la efectele bugetare sau în general economico-sociale.

Caseta 1. Extrase din Legea 24/200<sup>6</sup>, cu completările și modificările ulterioare

#### Activitatea de documentare

**Art. 18.** - (1) Elaborarea proiectelor de acte normative trebuie precedată, în funcție de importanța și complexitatea acestora, de o activitate de documentare și analiză științifică, pentru cunoașterea temeinică a realităților economico-sociale care urmează să fie reglementate, a istoricului legislației din acel domeniu, precum și a reglementărilor similare din legislația străină, în special a țărilor Uniunii.

#### Instrumentele de prezentare și motivare

**Art. 28.** - (1) Proiectele de acte normative trebuie însoțite de următoarele documente de motivare:

- expuneri de motive - în cazul proiectelor de legi și al propunerilor legislative;
- note de fundamentare - în cazul ordonanțelor și al hotărârilor Guvernului; ordonanțele care trebuie supuse aprobării Parlamentului, potrivit legii de abilitare, precum și ordonanțele de urgență se transmit Parlamentului însoțite de expunerea de motive la proiectul legii de aprobare a acestora;
- referate de aprobare - pentru celelalte acte normative.

(2) Expunerile de motive, notele de fundamentare și referatele de aprobare constituie instrumentele de prezentare și motivare ale noilor reglementări propuse.

#### Cuprinsul motivării

**Art. 29.** - (1) Motivarea actelor normative se referă, în principal, la:

- cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele reglementărilor în vigoare, la existența unor neconcordanțe legislative sau a unui vid legislativ;
- principiile de bază și finalitatea reglementării propuse, cu evidențierea elementelor noi;
- efectele avute în vedere, în funcție de obiectul reglementării;
- implicațiile pe care noua reglementare le are asupra legislației în vigoare;
- implicațiile asupra legislației interne, în cazul ratificării sau aprobării unor tratate ori acorduri internaționale,

mpact/index\_en.htm"[http://ec.europa.eu/governance/impact/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm)





UNIUNEA EUROPEANĂ  
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI  
Ministerul Administrației și  
Internelor



Inovație în administrație  
Programul Operațional "Dezvoltarea  
Capacității Administrative"

precum și măsurile de adaptare necesare;

f) fazele parcurse în pregătirea proiectului și rezultatele obținute, evidențiindu-se studiile, cercetările, evaluările statistice, specialiștii consultați, preocupările de armonizare legislativă;

g) pentru ordonanțele de urgență vor fi prezentate distinct elementele obiective ale situației extraordinare care impune reglementare imediată, nefiind suficientă utilizarea procedurii parlamentare de urgență, precum și eventualele consecințe care s-ar produce în lipsa luării măsurilor legislative propuse.

(2) Pentru fiecare proiect de act normativ, motivarea trebuie să cuprindă o mențiune expresă cu privire la compatibilitatea acestuia cu reglementările comunitare în materie, determinarea exactă a acestora și, dacă este cazul, măsurile viitoare de armonizare care se impun.

(3) În situația în care reglementarea propusă se elaborează în executarea unui act normativ, motivarea trebuie să cuprindă referiri la actul pe baza și în executarea căruia se emite.

(4) Documentele de motivare a proiectelor de acte normative trebuie să cuprindă obligatoriu referiri la avizul Consiliului Legislativ și, după caz, al Consiliului Suprem de Apărare a Țării, Curții de Conturi sau Consiliului Economic și Social."

După adoptarea Legii 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, însă cu oarecare întârziere, a fost stipulată obligativitatea publicării expunerilor de motive la legi și a notelor de fundamentare la ordonanțe și hotărâri ale Guvernului în Monitorul Oficial, împreună cu actul normativ în cauză, sau prezentarea pe internet de către autoritatea emitentă.

Pentru a detalia procesul legislativ, în paralel a fost adoptat un *Regulament privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de acte normative spre adoptare* prin HG 50/2005<sup>7</sup>. Conform acestui regulament, care a suferit de altfel modificări la nici jumătate de an după adoptare<sup>8</sup>, sunt solicitate în mod explicit, în cadrul motivării unui act normativ, referiri la cu privire la îndeplinirea procedurii aplicabile pentru asigurarea transparenței decizionale în administrația publică prevăzute de Legea nr. 52/2003. În fapt, prin Art.5 (3) al Regulamentului se precizează că:

*În procesul de elaborare a proiectelor de acte normative autoritățile publice inițiatoare au obligația să respecte regulile procedurale aplicabile pentru asigurarea transparenței decizionale, prevăzute de Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică.*

Mai departe, la alineatul (4) al aceluiași articol, regulamentul stipulează obligativitatea practicii de consultare cu partenerii sociali, după cum urmează:

*Pentru asigurarea consultării partenerilor sociali, autoritățile publice inițiatoare au obligația să supună proiectele de acte normative cu caracter economico-social analizei comisiilor de dialog social, constituite în cadrul acestora în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr. 314/2001 privind înființarea, organizarea și funcționarea comisiilor de dialog social în cadrul unor ministere și al prefecturilor, cu modificările și completările ulterioare.*

Regulamentul precizează și condițiile de avizare a propunerilor de acte normative: de exemplu, majoritatea proiectelor au nevoie de avizul Ministerului Justiției. Toate proiectele de acte normative trebuie avizate și de

<sup>7</sup> înlocuind fostul regulament legiferat prin HG 555/2001;

<sup>8</sup> prin HG 617/2005.



UNIUNEA EUROPEANĂ  
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI  
Ministerul Administrației și  
Internelor



Inovație în administrație  
Programul Operațional "Dezvoltarea  
Capacității Administrative"

Consiliul Legislativ din punct de vedere al formei juridice. Avizul Consiliului Suprem de Apărare a Țării (CSAT) este necesar în anumite situații legate de securitatea țării. Avizul **Consiliului Economic și Social (CES)** este necesar atunci când sunt vizate probleme de dezvoltare socio-economică. Avizul **Consiliului Concurenței (CC)** este de asemenea solicitat atunci când actul normativ are efecte legate de funcționarea mecanismelor de piață. Din toate aceste avize, din punct de vedere al politicilor publice prin prisma cărora au fost elaborate actele normative, se disting ca importanță cele ale CES și CC întrucât acestea vizează impactul economic al actelor normative propuse și se apropie cel mai mult de modelul evaluării de impact al reglementării.

Principala problemă a consultării CES este însă faptul că în România prin dialog social se înțelege dialog tripartit, adică relațiile între Executiv, Patronate și Sindicate. În acest context instituțional sunt excluse alte componente ale societății civile, cum ar fi mediul academic, instituții de cercetare, ONG-uri. Este adevărat însă că toate aceste structuri ale societății civile ar putea avea posibilitatea de a intra în consultări directe cu inițiatorul legislativ conform Legii 52/2003 care prevede în capitolul II procedurile privind participarea cetățenilor și a asociațiilor legal constituite la procesul de elaborare a actelor normative și la procesul de luare a deciziilor

În ceea ce privește Consiliul Concurenței, avizul acestei instituții este poate cel mai aproape de o evaluare de impact, întrucât implică analiza evoluțiilor viitoare ale mecanismelor de piață ca urmare a adoptării proiectului de act normativ. În ultima perioadă, avizele CC au căpătat un rol din ce în ce mai important, în special în sfera acordării ajutoarelor de stat, care au fost drastic limitate prin această procedură legislativă.

Pe lângă aceste proceduri de avizare formală, internalizate în reglementările privind tehnica legislativă prezentate anterior, există și un caz hibrid de evaluare a impactului reglementărilor. Astfel, prin **Legea 346/2004 privind Stimularea Înființării și Dezvoltării Întreprinderilor Mici și Mijlocii**, în cadrul Capitolului II care prevede crearea unui cadru favorabil înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii, apare Secțiunea 2 intitulată proceduri administrative.

#### Caseta 2 Extrase din Legea 346/2004 privind Stimularea Înființării și Dezvoltării Întreprinderilor Mici și Mijlocii

**Art. 9.** – (1) Ministerele, celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, autoritățile administrației publice locale și camerele de comerț și industrie, în cadrul competenței lor, au obligația să elaboreze politici și să asigure măsuri și acțiuni menite să contribuie la protecția întreprinderilor mici și mijlocii în raporturile lor cu statul, în special prin simplificarea procedurilor administrative și prin prevenirea creșterii nejustificate a costurilor legate de conformarea acestora față de reglementările în vigoare.

(2) Principalele proiecte de acte normative cu impact asupra mediului de afaceri vor fi supuse de inițiatori, înainte de a fi transmise spre avizare, analizei Grupului pentru evaluarea impactului economic al actelor normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii.

(3) Grupul pentru evaluarea impactului economic al actelor normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii este un organism consultativ, fără personalitate juridică, care se înființează și funcționează sub coordonarea Agenției Naționale pentru Întreprinderi Mici și Mijlocii și Cooperatie, și din care fac parte membri desemnați de asociațiile mediului de afaceri reprezentative pentru sectorul întreprinderilor mici și mijlocii și membre în Consiliul Economic și Social, cadre universitare, cercetători, economiști și reprezentanți ai instituțiilor inițiatore ale actelor normative respective.

(4) Grupul pentru evaluarea impactului economic al actelor normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii va emite avize consultative cu privire la proiectele de acte normative supuse analizei sale. Acestea vor fi transmise



UNIUNEA EUROPEANĂ  
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI  
Ministerul Administrației și  
Internelor



Inovație în administrație  
Programul Operațional "Dezvoltarea  
Capacității Administrative"

instituției inițiatoare însoțite de analize cost - beneficiu și comparații cu opțiunea de non - reglementare.

(5) Regulamentul de organizare și funcționare al Grupului pentru evaluarea impactului economic al actelor normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii se aprobă prin ordin al Președintelui Agenției Naționale pentru Întreprinderi Mici și Mijlocii și Cooperație.

(6) Regulamentul de organizare și funcționare al Grupului pentru evaluarea impactului economic al actelor normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii se aprobă prin ordin al Președintelui Agenției Naționale pentru Întreprinderi Mici și Mijlocii și Cooperație, în termen de 2 luni de la intrarea în vigoare a prezentei legi.

Această reglementare este una din cele mai avansate forme de evaluare a impactului reglementării, conținând chiar în frazare termeni și expresii împrumutați din bunele practici la nivel internațional. Apare astfel în mod explicit noțiunea de evaluare de impact, doar sfera de aplicare fiind limitată la domeniul IMM. Mai mult, se oferă indicații privind la componentele evaluării de impact, fiind menționate analizele cost-beneficiu și cea de cost de oportunitate.

Detaliile procedurale sunt prevăzute în Ordinul 240/2004<sup>9</sup> al Președintelui ANIMMC privind *Regulamentul de organizare și funcționare a Grupului pentru evaluarea impactului economic al actelor normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii (GIL)*. În acest act normativ, pe lângă regulamentul de funcționare, mai sunt prevăzute cele două stadii ale evaluării de impact, și anume evaluarea preliminară (anexa1) și evaluarea propriu-zisă (anexa2), precum și lista membrilor GIL (anexa3).

Prin regulamentul de funcționare se precizează mai exact domeniul de aplicare al evaluării de impact, menționându-se că actele normative supuse analizei sunt din sfera a) impozitelor și taxelor; b) ajutoarelor de stat; c) înregistrării și autorizării persoanelor fizice, asociațiilor familiale și persoanelor juridice.

Procedura de evaluare preliminară a fost tradusă ad literam din **Anexa 1 a Comunicării Comisiei Europene privind Evaluarea de Impact**<sup>10</sup> - [COM(2002) 276]. Noțiunea de evaluare propriu-zisă este preluată din același document, și se referă la ceea ce Comisia Europeană recomanda ca „evaluare extinsă”<sup>11</sup>. Lăsând la o parte subtilitatea traducerii, se poate observa că procedura evaluării propriu-zise urmează punct cu punct recomandările Comisiei Europene din Anexa 2 al documentului amintit mai sus, cu excepția ultimei componente de evaluare, și anume monitorizarea implementării și evaluarea ex-post, care nu au fost preluate de către ANIMMC.

Se poate observa reglementarea unui cadru generos de consultare prin instituționalizarea unui Grup de evaluare (GIL), deschis către un spectru larg de participanți din societatea civilă și administrație. După ultima modificare în 2005, GIL era compus din nu mai puțin de 56 de ministere, instituții și organizații.

Dacă gradul de sofisticare și de modernitate al acestei reglementări surprinde în mod plăcut, problema reală se pune atunci când se urmăresc rezultatele efective ale implementării evaluării de impact propuse. Pe de-o parte, avizul GIL este doar voluntar și consultativ, neexistând nici obligația Grupului de a investiga actele normative care intră în domeniul său de acțiune, și nici obligația inițiatorului legislativ de a ține cont de avizul oferit de GIL.

9 Cu modificările și completările aduse prin Ordinul 95/2005 al Președintelui ANIMMC;

10 Communication from the Commission on Impact Assessment, Brussels, 05.06.2002;

11 extended assessment (eng.);



UNIUNEA EUROPEANĂ  
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI  
Ministerul Administrației și  
Internelor



Inovație în administrație  
Programul Operațional "Dezvoltarea  
Capacității Administrative"

Pe de altă parte, în ceea ce privește implementarea efectivă de până în prezent, se poate constata că GIL s-a întrunit doar sporadic, iar acțiunile sale nu au fost nici pe departe sistematice, conforme cu procedura de evaluare de impact propusă. Prin urmare, efectele existenței acestei proceduri de evaluare sub oblăduirea ANIMMC au fost aproape nule, sugerând posibilitatea unor obstacole serioase de implementare în cazul generalizării acestei proceduri la nivelul întregului proces legislativ.

În sfârșit, dar nu în ultimul rând, în ceea ce privește evaluarea de impact, trebuie menționată preluarea în legislația românească a procedurii de evaluare a impactului asupra mediului. Această procedură, reglementată de acte normative cum ar fi **HG 918/2002 privind Stabilirea Procedurii - Cadru de Evaluare a Impactului Asupra Mediului și Pentru Aprobarea Listei Proiectelor Publice sau Private Supuse acestei Proceduri**, se referă mai puțin la procesul de reglementare în general, și mai mult la evaluări ale impactului anumitor proiecte concrete care pot avea urmări nefavorabile asupra dezvoltării durabile.

## Cadrul legislativ actual

Necesitatea implementării RIA într-un mod consecvent a apărut pe fundalul dezvoltării unei proceduri unitare care să conducă la aprobarea unor politici publice coerente, care să răspundă nevoilor identificate de legislativ, dar care să includă și o estimare a consecințelor specifice pe care măsura legislativă o va avea asupra părților terțe afectate direct sau implicit de către aceasta.

Un prim pas în această direcție a fost făcut de către **HG 775/ 2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central**. Hotărârea de Guvern conturează pentru prima oară cadrul general pe care administrația publică centrală trebuie să îl aibă în vedere în elaborarea politicilor publice. Documentul este unul sintetic, și abordează factual etapele de urmat, pornind de la o definiție a conceptelor la obligativitatea identificării și evaluării variantelor de politici publice, până la monitorizare și evaluare, oferind chiar și o serie de formulare standardizate pentru acestea.

O primă observație derivă din faptul că toate instrucțiunile oferite se referă, conform Art.3, la structurile din structura și subordinea Guvernului: „*Art.3- (1) Procedurile se aplică de ministere și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale care inițiază proiecte de acte normative*”, mai precis, de către unitățile de politici publice, inclusiv consiliile, comisiile, comitetele interministeriale și grupurile interministeriale constituite conform legii”.

Cu toate acestea, principalul merit al Regulamentului este definiția, pentru prima oară la nivel formal, a noțiunii de politici publice, și, mai important, a faptului că acestea trebuie să pornească de la identificarea unei probleme, mai precis, a unei situații sociale, economice sau ecologice pentru rezolvarea căreia este nevoie de stabilirea unui cadru legal. Prin urmare, politicile publice în sine sunt definite de către articolul 4 după cum urmează: „*totalitatea activităților desfășurate de administrația publică centrală de specialitate în scopul soluționării problemelor de politici publice identificate. O anumită soluție poate fi implementată prin intermediul unuia sau mai multor acte normative*”.

Actul normativ pune un accent deosebit asupra unei etape neglijate până la momentul adoptării lui, și anume, modul de alegere și fundamentare a variantelor de politici publice, urmărind astfel să corecteze situația



UNIUNEA EUROPEANĂ  
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI  
Ministerul Administrației și  
Internelor



Inovație în administrație  
Programul Operațional "Dezvoltarea  
Capacității Administrative"

procedurală incertă subliniată și de prima secțiunea a acestui capitol. Mai mult, articolele 9 și 10 ale HG 775/ 2005 menționează explicit obligativitatea realizării unui studiu de impact al legii în curs de elaborare.

Caseta 3. Extrase din HG 775/ 2005

**Art.9** - Activitatea de fundamentare a variantelor constă în realizarea de studii și analize, care furnizează informații cu privire la:

- a) oportunitatea rezolvării problemei;
- b) prezentarea variantelor;
- c) bugetul estimat pentru fiecare variantă;
- d) impactul estimat al variantelor identificate;
- e) criteriile de evaluare a variantelor și de alegere a celeia care este recomandată spre implementare;
- f) planul de acțiune pentru varianta recomandată.

**Art.10** - Activitatea de fundamentare are ca rezultat documentul denumit Propunere de Politici Publice, elaborat de către direcțiile de specialitate sub coordonarea unităților de politici publice din cadrul ministerelor și a altor organe de specialitate ale administrației publice centrale care cuprinde, în formă concisă, rezultatele studiilor și analizelor precum și a activității de consultare a societății civile cu privire la diferitele variante de soluționare identificate. Propunerea de Politici Publice cuprinde și un Plan de acțiune cu ajutorul căruia se va implementa varianta de politici publice care a fost aleasă de conducerea organului administrației publice inițiatore pentru a fi implementată.

Poate mai importantă decât introducerea acestor termeni de bază în limbajul administrativ oficial este însă elaborarea și oferirea unui model și a unei serii de formulare anexate Hotărârii de Guvern. Cu alte cuvinte, actul normativ nu oferă doar o imagine generală a ceea ce se dorește a fi procesul elaborării unei politici publice, ci, dincolo de stabilirea și clarificarea acestor obiective generale, oferă și un instrument concret de aplicare a acestora. Spre exemplu, în cadrul **Instrucțiunilor de completare a propunerii de politici publice**, pentru itemul „Denumirea politicii publice” oferite exemple punctuale: „*Denumirea programului de politici publice astfel încât să apară clar atât domeniul major de acțiune cât și activitatea guvernamentală specifică*”; **Ex:** *Domeniu major – reforma administrației publice; Program – Profesionalizarea corpului funcționarilor publici*”. În ceea ce privește **Planul de acțiuni**, sunt precizate informațiile necesare, pas cu pas, pentru fiecare din activitățile necesare implementării: termen de realizare, responsabil, buget, rezultate raport de monitorizare, raport de evaluare.

Deși anexele detaliază itemii formularelor, instrucțiunile oferite nu sunt foarte specifice, păstrând în continuare un nivel de generalitate ridicat. Aceasta, precum și provocările apărute în efortul de aplicare al hotărârii de guvern a condus la elaborarea, în decursul următorului an a unui Manual pentru elaborarea propunerii de politici publice, de către unitatea de Politici Publice din cadrul Secretariatului General al Guvernului.

Acest manual, destul de voluminos, a permis o prezentare comprehensivă a modelului oferit de către HG-ul care l-a precedat. Este de remarcat efortul de păstrare a coerenței la nivel de instrumente disponibile legiuitorilor, manualul respectând întocmai rubricile din Propunerea de Politici Publice.

Dincolo de definirea obiectivelor și de exemplificarea fiecărui item din Propunere, manualul oferă în multe dintre cazuri și o trecere în revistă a metodelor și instrumentele prin care se pot obține concluziile necesare



UNIUNEA EUROPEANĂ  
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI  
Ministerul Administrației și  
Internelor



Inovație în administrație  
Programul Operațional "Dezvoltarea  
Capacității Administrative"

justificării oricărei propuneri de lege. Pe parcursul capitolelor, sunt semnalate și în mod constant elementele de bază care vor da consistență descrierilor, în încercarea de a evita exprimări sau concluzii vagi, des întâlnite de altfel în marea majoritate a documentelor publice. Spre exemplu, la detalierea structurii unei analize cost-beneficiu, se precizează faptul că „rezumatul costurilor și beneficiilor fiecărei variante și cuantificarea sau estimarea în termeni monetari a valorii acestora”.

În secțiunea dedicată Mijloacelor de colectare a datelor sunt citate instrumentele care stau la dispoziția elaboratorului propunerii de lege, inclusiv datele statistice, sondajele, interviurile, focus-grupurile. Prin urmare, acest manual este cu adevărat un instrument metodologic minuțios, cu un pronunțat caracter didactic. El reușește însă să depășească nivelul teoretic, prin oferirea, în anexă, a unui model concret de completare a Propunerii de Politică Publică, aplicat Ministerului Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului, pentru rezolvarea unei probleme punctuale, și anume crearea de facilități pentru transportul elevilor din mediul rural defavorizat. Evident, exemplificarea aleasă nu poate răspunde tuturor nevoilor și neclarităților care pot apărea din alte domenii precum cel al mediului de afaceri - vizat de studiul prezent. Pe de altă parte, alegerea ar putea indica o caracteristică de pro-activitate care vine din această zonă ( spre exemplu, pe website-ul SGG este disponibil **Manual pentru evaluarea ex-ante a impactului politicilor educaționale**, datând din noiembrie 2009, document pentru care nu există echivalente pentru celelalte ministere sau domenii de acțiune a politicilor publice.

În acest fel, Manualul a venit într-o bună măsură în întâmpinarea provocărilor legate de capacitatea resurselor umane ale sistemului administrativ, provocări care sunt și în prezent de actualitate. Dat fiind faptul că prezentul context bugetar a pus o presiune suplimentară asupra încărcării personalului, și totodată restricții asupra posibilităților de training specializat, elaborarea acestui Manual și păstrarea lui în continuare ca punct de referință va înlesni și în perioada următoare eforturile de fundamentare mai riguroasă a propunerilor legislative venind din partea Guvernului.

În mod cert, elementul primar care stă la baza fundamentării unei propuneri legislative ar trebui să fie analiza efectelor, a impactului pe care aceasta o va avea. Documentele prezentate anterior detaliază acest subiect, fără a-l face însă subiectul central al focalizării lor. Adoptată în 2006, și intrată în vigoare începând cu data de 1 ianuarie 2007, **Hotărârea cu privire la conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului**, vine să suplinească această lipsă.

La articolul 3, actul normativ subliniază, încă o dată obligativitatea elaborării acestei secțiuni dând totodată dreptul oricărui reprezentant, autorități publice centrale de a „*solicita refacerea instrumentului de prezentare și motivare a proiectului, în conformitate cu structura prevăzută în anexă la prezenta hotărâre, în situația în care , în cadrul reuniunii, se constată că acesta are impact asupra domeniilor social, economic și de mediu, asupra bugetului general consolidat sau asupra legislației în vigoare.*” În acest fel, se oferă un instrument prin care se poate presiune asupra organismelor administrative de a lua în calcul toate părțile potențial afectate de către măsura legislativă.

Dacă documentele anterioare, aveau un caracter esențialmente explicativ, anexele Hotărârii se situează la polul opus, specificând pentru fiecare secțiune informațiile specifice care trebuie analizate, cu focalizarea pe următoarele secțiuni:



UNIUNEA EUROPEANĂ  
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI  
Ministerul Administrației și  
Internelor



Inovație în administrație  
Programul Operațional "Dezvoltarea  
Capacității Administrative"

- Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (5 ani), cu un număr mare de indicatori cantitativi clar specificați, precum: modificări ale bugetului de stat (impozit pe profit și pe venit, contribuții), cheltuielile de personal, etc.
- Efectele proiectului asupra legislației în vigoare, care conține inclusiv o evaluare a conformității cu legislația comunitară în vigoare
- Consultările efectuate în vederea elaborării proiectului de act normativ
- Activități de informare publică întreprinse
- Măsuri de implementare.

Pe de o parte, complexitatea acestui document este benefică, în sensul că oferă punctual rubrici și indicatori. Pe de altă parte, aceasta poate submina eforturile de a prezenta propuneri fundamentate, documentarea impusă putând fi percepută ca fiind mult prea stufoasă, neadecvată tuturor propunerilor. Dacă ea survine pe fundalul unei lipse majore de fundamentare, este foarte posibil ca efectul final să nu fie cel așteptat, ci, dimpotrivă, să consolideze și mai mult inerția și cutumele existente și considerate ca fiind acceptabile.

Această inițiativă a fost precedată de redactarea unui **Manual de metode folosite în planificarea politicilor publice și evaluarea impactului**, demers realizat prin intermediul Proiectului Phare Twinning RO2003/IB/OT-10, „Consolidarea capacității instituționale a Guvernului României de a gestiona și coordona politicile publice și procesul decizional”. Ce este de remarcat este că, asemenea Manualului de proceduri, rezultatul proiectului de twinning prezintă și el o serie de metode calitative de analiză a problemelor de politici publice, alături de schițarea unei imagini de ansamblu a abordării internaționale și laolaltă cu descrierea unor instrumente tehnice de analiză a datelor (precum dispersia, sau regresia). Ceea ce îl individualizează și îl transformă într-un instrument de lucru util este faptul că aplică metodologia descrisă unei serii mai largi de inițiative legislative. Astfel, în anexe, sunt prezentate 7 studii de caz, dintre care jumătate sunt exemple de politici publice care produc efecte asupra mediului de afaceri. Prin urmare, acestea pot fi servi drept exemple de bună practică și referințe pentru inițiative precum studiul prezent sau, în sens mai general, pentru fundamentarea propunerilor de politici publice.

Unul dintre cele mai recente documente normative care reglementează elaborarea și justificarea inițiativelor legislative ale Guvernului este **Hotărârea nr 561 din 10 mai 2009, pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării**, care abrogă Hotărârea Guvernului nr. 1.226/2007 pe aceeași temă. Dacă documentele prezentate anterior s-au focalizat mai degrabă pe partea de conținut, această hotărâre este esențialmente o trecere în vedere al procesului de elaborare al politicilor publice din punct de vedere al managementului documentelor.

Prin urmare, aceasta este într-o bună măsură o inițiativă complementară celor de până acum, elementele definitorii fiind prezentarea unor informații precum avizele necesare și instituțiile abilitate a le oferi, termenele pentru avizare precum și obligativitatea prezentării unor justificări pentru avizările negative sau respingerile propunerii. Totodată, hotărârea recunoaște rolul centralizator și de coordonare în materie de politici publice a Secretariatului General al Guvernului. Prin urmare, aceasta poate fi analizată din perspectiva contribuției pe care o aduce sau nu la transparența și fluidizarea întregului proces.



UNIUNEA EUROPEANĂ  
Fondul Social European

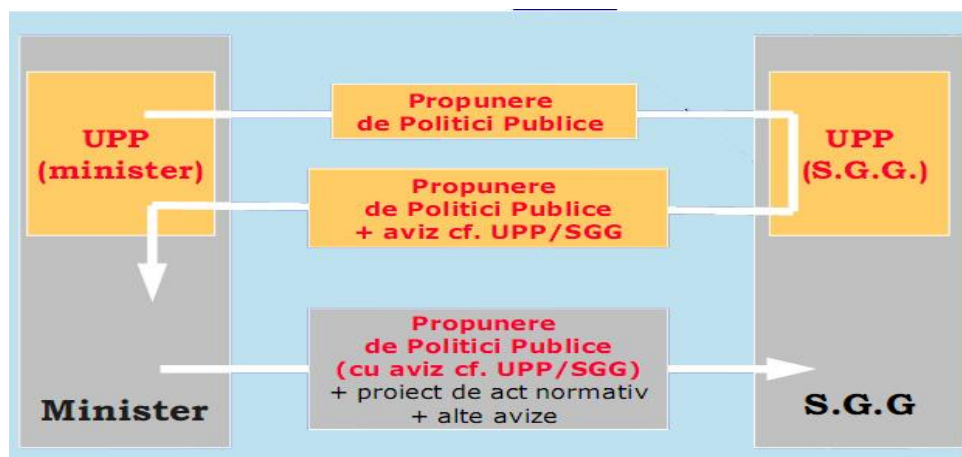


GVERNUL ROMÂNIEI  
Ministerul Administrației și  
Internelor



Inovație în administrație  
Programul Operațional "Dezvoltarea  
Capacității Administrative"

Figura 2. Rolul SGG în elaborarea Politicilor Publice



Sursa: Prezentare Coordonare politicilor publice, [http://www.sgg.ro/index.php?politici\\_publice\\_documente](http://www.sgg.ro/index.php?politici_publice_documente)

O primă concluzie care se poate desprinde din analiza de până acum constă în faptul că România dispune la momentul actual de un sistem formal avansat de elaborare a politicilor publice. Complexitatea acestuia oferă pe de o parte un cadru bine descris, și implicit mai ușor accesibil personalului, dar care, pe de cealaltă parte, poate pune probleme semnificative în implementare. Prin urmare, întrebarea legitimă care derivă din aceste considerații este aflarea gradului în care toate aceste prevederi - precum și cele conexe lor, dar nedetaliată în această fază intermediară a studiului - sunt aplicate în realitate.

Concluziile generale ale **Raportului privind activitățile desfășurate în cadrul procesului politicilor publice, la nivelul ministerelor**, realizat de către Unitatea de Politici Publice și disponibil pe website-ul SGG susțin o parte din premisele studiului prezent. Raportul recunoaște existența unei structuri și a unor fluxuri ale documentației care urmează în linii mari cea propusă de către actele normative analizate. Cu toate acestea, sistemul actual este unul bazat în bună parte pe uzanțele structurilor, uzanțe neracordate încă la forma standardizată propusă de câțiva ani, și care explică menținerea ineficiențelor deși există un cadru care ar permite o abordare mult mai simplă a întregului proces.

Este foarte posibil ca această stare de fapt să se datoreze particularităților fiecărui minister în parte. Tendința generală (pare a fi fost aceea de a menține uzanțele și de a ignora cadrul legislativ adoptat) s-ar putea probabil explica și prin lipsa unor resurse dedicate pentru stabilirea unor proceduri care să adopte cadrul general la cel specific structurilor ministeriale. Ceea ce lipsește prin urmare este un impuls care să determine o implementare rapidă a procesului, așa cum este el definit de cadrul legislativ actual.





UNIUNEA EUROPEANĂ  
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI  
Ministerul Administrației și  
Internelor



Inovație în administrație  
Programul Operațional "Dezvoltarea  
Capacității Administrative"

## PARTEA III: PROPUNEREA DE AMENDAMENTE (REVIZUIREA TEXTULUI LEGISLATIV ACTUAL)

### Comentarii și propuneri asupra textului de lege în varianta lui actuală rezultate din consultarea societății civile

După cum a subliniat și prima secțiune, scopul prezentului studiu este acela de a analiza cadrul implementării în RIA și de a oferi un model de fundamentare a propunerilor legislative realizate. Pentru realizarea acestei analize ex-ante a fost selectată, în acord cu nevoile prioritare identificate de către Autoritatea Contractantă. Printre propunerile anunțate în prealabil de către aceasta s-au numărat măsuri legate de creșterea ratei de ocupare în rândul tinerilor prin stimularea antreprenoriatului, de reglementarea holdingurilor și activităților de lobby sau referitoare la organizarea patronală.

Dintre aceste măsuri legislative avute în vedere sau în stadiul de pregătire de către direcția mediul de Afaceri din cadrul MECMA a fost selectată pentru analiză **Propunerea de Lege privind Stimularea Înfiiințării și Dezvoltării Microîntreprinderilor aparținând Întreprinzătorilor Tineri, Debutanți în Afaceri - Firme Starter**. Pe de o parte, această măsură are potențialul de a avea un impact semnificativ asupra tinerilor, constituind-se într-o alternativă viabilă pentru dezvoltarea profesională a acestora pe fondul constrângerilor de ordin economic care afectează mediul economic privat românesc actual.

Pe de altă parte, alegerea a fost motivată de nevoia de a oferi sprijin Direcției Mediul de Afaceri pentru susținerea unei opinii argumentate pe această temă, dat fiind faptul că inițiativa privind întreprinderile de tip starter s-a situat în centrul dezbaterii publice la începutul anului 2010, o decizie finală în acest sens fiind amânată în urma modificărilor repetate ale propunerii inițiale.

La începutul lunii martie, propunerea legislativă a fost adusă în atenția dezbaterii publice odată cu solicitarea venită din partea primului ministru de a se discuta acest proiect în cadrul ședinței de guvern de la Iași din data de 17 martie ac. O versiune anterioară fusese pusă în dezbateri în luna septembrie 2009 de către MIMMCA și a făcut obiectul unei serii de consultări cu tinerii organizate de către Patronatul Tinerilor Întreprinzători (PTIR) din România. Concluziile acestor întâlniri care au încercat să creeze o imagine echilibrată din punct de vedere regional – fiind organizate în București, Oradea, Hunedoara și Slatina și reunind peste 200 de studenți cu vârste cuprinse între 18 și 35 de ani – au stat la baza unui punct de vedere susținut pe 17 martie în cadrul



UNIUNEA EUROPEANĂ  
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI  
Ministerul Administrației și  
Internelor



Inovație în administrație  
Programul Operațional "Dezvoltarea  
Capacității Administrative"

Ședinței Comisiei Economice, industriei și servicii de la Senat și a fost pusă și la dispoziția participanților la ședința de guvern din aceeași zi.

Prin urmare, trebuie menționat faptul că analiza de față se referă la ultimele versiune disponibile ale propunerii legislative pusă la dispoziția consultanților. O mare parte din comentariile și amendamentele propuse au fost confruntate în cadrul unei dezbateri organizate de către echipa de implementare în luna martie pe tema propunerii de lege în varianta disponibilă la momentul respectiv. Dezbateră a reunit, alături de studenți, și reprezentanți ai organizațiilor societății civile dedicate încurajării antreprenoriatului, sub toate formele lui în rândul tinerilor, ai asociațiilor studențești, precum și ai mediului de afaceri. Din păcate, dezbateră nu a putut beneficia de participarea inițiatorilor actului normativ, care urmează a fi consultați în următoarea etapă de realizare a studiului.

Dezbateră a punctat atât o serie de neconcordanțe din textul legii și oferit totodată sugestii pentru îmbunătățirea textului propunerii.

În același timp, secțiunea prezentă va face referire la sugestiile din analiza realizată de PTIR, menționată în paragrafele anterioare.

Alături de comentariile procesate și prezentate, analiza înglobează și modificările făcute propunerii textului legal, acesta dorindu-se a fi adoptat sub formă de ordonanță de urgență. Ultima variantă disponibilă aduce o serie de modificări, fără a modifica însă semnificativ prevederile actului normativ. Astfel, principala modificare adusă se referă la eliminarea denumiri de „firmă starter” și înlocuirea acestei denumiri cu cea de „microîntreprindere aparținând întreprinzătorului debutant”, denumire care va fi preluată și de studiul prezent. La acestea se adaugă o serie de modificări ale prevederilor, care vor fi detaliate în paragrafele următoare.

O primă observație cu privire la toate versiunile legii se referă la faptul că legea se adresează exclusiv inițiativelor antreprenoriale manifestate în mediul economic. Prin urmare, ar trebui să se facă referire sau să realizeze distincția dintre antreprenoriatul clasic, vizat de această lege și alte forme ale acestuia. Aceasta deoarece Reprezentanții societății civile au subliniat rolul antreprenoriatul social, foarte activ în România și pentru care nu s-au identificat până acum facilități. Ori, acest tip de antreprenoriat contribuie în multe cazuri în mod activ la dezvoltarea spiritului antreprenorial în înțelesul său clasic în rândul tinerilor (acesta fiind în mod special cazul asociațiilor studențești). Prin urmare o primă sugestie ar fi de a se avea în vedere realizarea unei propuneri legislative care să se adreseze acestui sector, al cărui potențial nu este exploatat la maxim la momentul actual.

În ceea ce privește capacitatea acestei inițiative de a-și atinge obiectivele, participanții la dezbateră au menționat faptul că există posibilitatea ca legea să urmeze exemplul inițiativei similare care viza zonele defavorizate. Aceasta a stimulat într-adevăr crearea și înregistrarea de întreprinderi în aceste zone. Multe din acestea însă nu și-au derulat însă cu adevărat activitatea în arealele vizate, diminuând impactul economic și social scontat asupra regiunilor.

În legătură cu articolul 2, acesta definește la alineatul a) întreprinzătorul debutant:

*„a) întreprinzător tânăr, debutant în afaceri, denumit în continuare întreprinzător debutant - persoană fizică majoră, în vârstă de până la 35 ani, absolvent de studii superioare, care declară pe propria răspundere, la oficiul registrului comerțului, că nu a mai întreprins o afacere legal constituită într-un stat membru al Uniunii Europene, și care se angajează ca, în următoarele 30 de zile*



UNIUNEA EUROPEANĂ  
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI  
Ministerul Administrației și  
Internelor



Inovație în administrație  
Programul Operațional "Dezvoltarea  
Capacității Administrative"

*calendaristice, să se lanseze în derularea unei afaceri legale, prin înființarea, în condițiile prezentei legi, a unei întreprinderi cu scop lucrativ. Întreprinzătorul debutant poate fi angajat al propriei societăți, cu respectarea prevederilor legislației muncii."*

Discuțiile din timpul dezbaterii au vizat și relevanța alegerii limitei superioare de vârstă a potențialilor beneficiari ai prevederii legii. Astfel, în privința motivației care a stat la baza alegerii vârstei de 35 de ani concluzia participanților a fost că cel mai probabil au fost utilizate criteriile statistice. Vârsta de 35 de ani este menționată deseori ca limită superioară de vârstă în statisticile EUROSTAT, precum și publicațiile și studiile CE. În plus, la data realizării dezbaterii, Ministerul Tineretului avea în plan realizarea unui studiu al segmentului de tineri de până în 35 de ani, pentru a realiza un profil al acestora, informațiile putând servi cu fundamentare ulterioară și pentru această lege.

În același timp însă, trebuie avut în vedere faptul că multe programe internaționale dedicate antreprenoriatului în rândul tinerilor se adresează doar tinerilor cu vârsta de până în 24 de ani (ex: programele implementate de către Junior Achievement). Totodată, dat fiind grupul-țintă destul de generos definit ar trebui luată în considerare și opțiunea de a lărgi spectrul vizat. Și aceasta deoarece în general programele de tip start-up sunt deschise tuturor antreprenorilor, nu doar tinerilor. Atât Marea Britanie și Norvegia au astfel de programe, care deși se adresează tuturor posibilor antreprenori, oferă totuși un sprijin mult mai mic, de în jur de 2000 euro.

Prin urmare, se impune adresarea unei întrebări cu privire oportunitatea focalizării pe tineri ca principali promotori ai antreprenoriatului. Această premiză este sprijinită de faptul că pe de o parte, aceștia reprezintă într-adevăr o categorie defavorizată din punct de vedere al facilităților care pot fi accesate. În plus, susținerea antreprenoriatului poate fi o soluție la scăderea șomajului în rândul tinerilor absolvenți.

Pe de altă parte, participanții au precizat că inițiatorii acestui act normativ trebuie să ia în considerare posibilitatea ca efectul acestei legi asupra tinerilor să fie supra-evaluat din mai multe motive. Ordonanța de urgență aduce o precizare suplimentară față de alte versiuni cu privire la profilul întreprinzătorului debutant, care trebuie să fie absolvent de studii superioare. În primul rând, în general, antreprenorii nu sunt în marea lor majoritate tineri absolvenți. În plus, organizațiile specializate pe acest segment din România au identificat în rândul tinerilor existența unei propensități mari către angajare și nu către deschiderea de afaceri în ciuda eforturilor de a crea o cultură antreprenorială ( ex.: cursuri de educație antreprenorială, activitate energetică a ONG-urilor în acest sector). Aceasta ar putea explica într-o oarecare măsură lipsa de popularitate a unor măsuri anterioare dedicate tinerilor. Un exemplu în acest sens a fost scutirea de taxe pentru înregistrarea companiilor înființate de tineri la Registrul Comerțului, inițiativă folosită de foarte puțini antreprenori.

O observație importantă se referă la faptul că anumite prevederi ale acestui alineat pun probleme serioase de implementare. Mai precis, este vorba despre obligativitatea ca debutantul să nu fi creat o altă companie într-un alt stat UE. Din punct de vedere birocratic, această cerință presupune completarea unei declarații pe propria răspundere, plecându-se de la premiza prezumției de nevinovăție. Aceasta reprezintă un pas important din punct de vedere al procesului de schimbare a culturii organizaționale existente în sectorul administrației publice, mentalitatea și cutuma organizațională română tradițională fiind în general contradictorii acestei tendințe.



UNIUNEA EUROPEANĂ  
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI  
Ministerul Administrației și  
Internelor



Inovație în administrație  
Programul Operațional "Dezvoltarea  
Capacității Administrative"

Totodată se pune problema modului de verificare al îndeplinirii acestei condiții. Există opțiunea verificării unui eșantion dintre firmele starter. Chiar și în acest caz însă, această verificare ar presupune o procedură greoaie și consumatoare de timp. Prin urmare, sugestia ar fi de limitare a acestei condiții la teritoriul României.

Mai departe, se pot face o serie de observații și sugestii cu privire la articolul 3 din Ordonanța de Urgență. Acesta are rolul de a defini statutul firmei starter și de detalia condițiile care trebuie îndeplinite pentru acordarea acestui statut și, implicit, a facilităților care decurg din acesta. În versiunile anterioare, aceste condiții erau subsumate alineatului b din articolul 2, care introduce denumirea de „microîntreprinderea aparținând întreprinzătorului debutant”. Observațiile se referă la în principal la exprimări vagi sau incorecte din punct de vedere al terminologiei, precum și la o serie de limitări care pot contraveni obiectivelor inițiativei legislative, și anume acela de a încuraja antreprenoriatul în rândul tinerilor.

Astfel, punctul c face următoarea precizare:

*„efectiv condusă de un întreprinzător debutant, ca asociat unic, sau de un grup format din cel mult 5 (cinci) întreprinzători asociați, dintre care cel mult unul nu este întreprinzător debutant și nu a fost fondator sau asociat decât într-o singură firmă anterioară, înființată pe teritoriul actual al Uniunii Europene, și care și-a încetat activitatea în mod legal. Îndeplinirea acestei condiții se constată din declarațiile, pe proprie răspundere, date la oficiul registrului comerțului, cu ocazia înființării”*

O primă observație este aceea că textul propunerii presupune ca administratorul să fie tot debutant, ceea ce servește scopului de creștere a gradului de angajabilitate din rândul tinerilor. În plus, această precizare are și rol de responsabilizare a tinerilor implicați, miza efectivă resimțită la nivel individual fiind mult mai mare decât în cazul implicării sale doar ca asociat. Partea a doua a punctului are rolul de a descuraja potențiala încredințare a managementului companiei unei persoane cu experiență, în detrimentul tinerilor. O consecință a acesteia este însă îngrădirea posibilităților de mentorat și de implicare activă a *business angel*-urilor, care investesc, prin însăși natura lor, în mai multe afaceri de tip *start-up*.

O a doua observație importantă este aceea că textul nu face precizarea și delimitarea clară la personalitatea asociatului care poate fi atât fizică cât și juridică. Suntem încredințați că legiuitorul a intenționat a spune asociați persoane fizice, dar pe lângă argumentul necesității clarificării textului, nu trebuie uitat principiul de drept „ceea ce legea nu interzice, ea permite”, o neechivocă exprimare în acest sens fiind necesară.

Deasemenea, pentru o mai bună și mai corectă formulare, din punct de vedere juridic, propunem modificarea textului de la punctul c) după cum urmează:

„c) este înființată și efectiv condusă de un întreprinzător debutant, ca asociat unic, sau de un grup format din cel mult 5 (cinci) întreprinzători asociați persoane fizice, dintre care cel mult unul poate să nu îndeplinească condițiile pentru a fi întreprinzător debutant cu condiția de a nu fi fost administrator sau asociat unic decât într-o singură firmă anterior înființată pe teritoriul actual al Uniunii Europene, firmă care și-a încetat activitatea printr-o constatare/dispoziție a organelor legal abilitate. Îndeplinirea acestei condiții se constată din declarațiile, pe proprie răspundere, date la oficiul registrului comerțului, cu ocazia înființării societății.”

Un alt punct dezbătut de participanți a fost punctul d, care exclude anumite sectoare de activitate din sfera de aplicabilitate a inițiativei legislative:



UNIUNEA EUROPEANĂ  
Fondul Social European



GVERNUL ROMÂNIEI  
Ministerul Administrației și  
Internelor



Inovație în administrație  
Programul Operațional "Dezvoltarea  
Capacității Administrative"

*„d) are obiectul de activitate restrâns la cel mult 5 (cinci) domenii prevăzute de CAEN Rev. 2, și nu desfășoară următoarele activități: jocuri de noroc, tranzacții imobiliare, servicii financiare, consultanță, producție și/sau comercializare de armament, explozibili, droguri și precursori;”*

Pe de o parte, restrângerea la 5 niveluri CAEN este aparent utilă deoarece încurajează limitarea și focalizarea activităților derulate de companiile create de tineri. Pe de altă parte este limitativă, nelăsând posibilitatea întreprinzătorului de a încerca mai multe piste și de a folosi eventuale oportunități de afaceri din afara sferei de activitate delimitată. Trebuie definit însă mai clar sensul termenului de domeniu, mai precis dacă acesta se referă la grupe, clase, coduri, ș.a.m.d..

În legătură cu activitățile restricționate, se pot face o serie de precizări. Astfel, excluderea tranzacțiilor imobiliare din sfera activităților eligibile, dat fiind faptul că acestea ar putea duce implicit la transformarea firmelor starter în vehicule de eludare a reglementărilor fiscale. Pe de altă parte, termenul este definit prea general. Mai precis, tranzacțiile imobiliare se cuprind atât vânzări, cumpărări cât și intermediari, ultimele putând fi excluse din lista activităților nepermise, deoarece reprezintă servicii și nu pot fi utilizate ca vehicul pentru speculații financiare. Aceeași observație se poate face și în cazul pentru consultanță, cu precizarea că, eventual, ar trebui limitat doar domeniul de consultanță.

*„e) desfășoară afaceri în România și/sau în alte țări, în mod independent sau în colaborare cu orice firmă comercială și/sau organizație nonprofit, înregistrată legal, dar nu este asociată cu o altă societate comercială și nu face parte dintr-o grupare de interes economic.”*

Punctul e) specifică faptul că deși microîntreprinderea aparținând întreprinzătorului debutant poate colabora cu orice firmă comercială sau asociație nonprofit, acesteia îi este interzis să „facă parte dintr-o grupare de interes economic”. În acest sens, este important de realizat două clarificări. Pe de o parte, termenul corect nu este acela de grupare de interes economic ci de grup de interese economice. Pe de altă parte, noua versiune a actului normativ a eliminat din această sintagmă și incompatibilitatea includerii acestui nou tip de microîntreprindere în grupurile de firme de tip holding, pentru care nu există încă o lege aprobată. Nu în ultimul rând, ar trebui să se aibă în vedere că există posibilitatea ca grupurile de interese economice să ofere un stimul în ceea ce privește sustenabilitatea companiilor prin încurajarea creării unor rețele locale de companii.

Alineatul 2 al articolului 3 se referă la acronimul aferent microîntreprinderii aparținând întreprinzătorului debutant, modificat în urma schimbării denumirii de firmă starter:

*„(2) Firma unei microîntreprindere aparținând întreprinzătorului debutant se compune dintr-o denumire proprie însoțită de mențiunea scrisă în întregime “societate cu răspundere limitată – întreprinzător debutant” sau “S.R.L. – I.D.””*

Cel de-al patrulea articol al propunerii legislative se referă la condițiile în care se pierde calitatea de firmă starter. Astfel, legea specifică 3 momente care determină pierderea statutului, și anume:

*„a) la data de 31 decembrie a anului în care se împlinesc trei ani de la data înregistrării, cu condiția ca, în tot acest timp, societatea să îndeplinească cumulativ toate cerințele prevăzute de prezenta lege, să fie activă din punct de vedere economic și să-și îndeplinească obligațiile legale, de plată și respectiv, de raportare ori declarare, față de organele abilitate ale statului;*



UNIUNEA EUROPEANĂ  
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI  
Ministerul Administrației și  
Internelor



Inovație în administrație  
Programul Operațional "Dezvoltarea  
Capacității Administrative"

*b) la împlinirea a 45 de zile lucrătoare de la data scadenței unei obligații de plată sau de raportare ori declarare către organele statului, neîndeplinită. La împlinirea acestui termen, autoritatea publică beneficiară a plății, a raportării ori declarării, are obligația să anunțe, în scris, oficiul registrului comerțului la care a fost înregistrată firma starter, despre neîndeplinirea obligației;*

*c) la data de 1 a lunii următoare celei în care cifra de afaceri a firmei starter pe anul în curs a atins echivalentul în lei al sumei de 500.000 euro. La atingerea acestui prag, societatea va notifica în scris, cel mai târziu până la sfârșitul lunii următoare, oficiul registrului comerțului în a cărui rază teritorială se află sediul său social."*

O primă remarcă și propunere de modificare se referă la punctul „b” al articolului 4(2) și anume neclaritatea noțiunii de obligații de plată, presupunem noi scadență, în sensul că va trebui precizat despre ce tip de obligație este vorba și către cine datorată. Credem că legiuitorul a vrut să se refere la „obligații de plată restante la bugetul de stat sau local rezultate din taxe și impozite”; propunem modificarea în acest sens.

Un alt comentariu care se impune este că ar fi util ca acest articol să fie modificat în sensul impunerii unor condiții mai laxe, cele actuale fiind percepute de participanți ca un factor limitator pentru tinerii antreprenori. Un exemplu în acest sens este prevederea punctului a). Refuzul completării unor solicitări de date va conduce imediat la pierderea calității, precizare pentru care ar trebui să se manifeste mai multă flexibilitate, dat fiind faptul că firma poate fi pusă în imposibilitatea de a răspunde solicitărilor într-un timp foarte scurt. În cazul în care aceste solicitări conțin o serie de informații confidențiale, această prevedere poate contravine interesului unora dintre firmele starter, cel puțin în cazul companiilor care au o componentă importantă de inovație. Această problemă se poate soluționa prin includerea în anexe a unei anexe cu instituțiile către care trebuie furnizate date.

Pentru plafonul de 500.000 de euro, este important de precizat cursul la care va fi calculată această sumă. În caz contrar, o potențială volatilitate crescută a cursului va conduce în mod iminent la probleme în implementare și monitorizare. Totodată, în scopul unei monitorizări mai simple este recomandabil ca raportarea cifrei să se facă trimestrial și nu lunar, așa cum prevede ultima variantă disponibilă a textului. Un element pozitiv este ridicarea plafonului de la cea sumă de 200.000 de euro, ceea ce permite o flexibilitate mai mare companiei.

Articolul 5 detaliază obligațiile specifice firmei starter, acestea fiind prezentate mai jos:

*„a) să notifice în scris, Oficiul Teritorial pentru IMM și Cooperatie (OTIMMC) al Agenției pentru Implementarea Proiectelor și Programelor pentru IMM (AIPPIMM) în a cărui rază de competență își are sediul, în termen de cel mult 10 zile lucrătoare de la înființare, în vederea luării în evidență și acordării, potrivit legii, de asistență, consiliere primară, instruire și sprijin;*

*b) să angajeze, în cel mult 90 de zile de la înființare, cu contract de muncă pe perioadă nedeterminată și să mențină în activitate cel puțin 4 salariați;*

*c) să reinvestească integral profitul realizat în anul fiscal precedent și totodată, să capitalizeze profitul astfel încât, la data de 31 decembrie a anului în care se împlinesc trei ani de la data înregistrării, capitalul social al societății să atingă echivalentul în lei al sumei de 1000 euro."*

O observație generală care poate fi făcută pentru acest articol este că aplicarea primului subpunct poate duce la o supraîncărcare a OTIMMC. Aceasta se traduce pe de o parte prin crearea unor noi bariere administrative



UNIUNEA EUROPEANĂ  
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI  
Ministerul Administrației și  
Internelor



Inovație în administrație  
Programul Operațional “Dezvoltarea  
Capacității Administrative”

iar pe de o parte prin favorizarea întârzierilor, ale căror consecințe vor fi resimțite la nivelul companiilor starter. Astfel, în scopul simplificării procedurilor și înlesnirii activității companiilor starter, obligația de notificare ar putea fi preluată direct de către OTIMMC, care poate cere datele de la Registrul Comerțului.

În același timp, noua versiune a actului normativ elimină o precizare importantă a versiunilor anterioare care se referea la obligația de prezentare „în termen de cel mult 30 de zile lucrătoare de la înființare, un plan de afaceri pe termen de cel puțin 3 ani”. Cu privire la aceasta participanții la dezbaterile organizată în cadrul studiului au făcut o serie de sugestii care pot fi preluate în versiunea finală sau care ar putea fi considerate drept exemple de bune practici.

Astfel, deși prezentarea planului pe o perioadă de 3 ani poate să nu fie realistă, ea ar putea fi înlocuită cu depunerea obligatorie a unui scurt raport standardizat de activitate la sfârșitul anului. În plus, dacă aceste rapoarte sunt standardizate ele se pot transpune în instrumente ideale de monitorizare a activității și rezultatelor obținute de companiile starter. Totodată, ele pot reprezenta baza pentru evaluarea eficienței măsurii per ansamblu și din ele se pot extrage și noi propuneri de facilități pentru categoria companiilor starter per ansamblu sau pentru sectoarele cele mai performante către care se orientează acestea. Articolul 4 oferă o oportunitate de a utiliza sau transforma OTIMMC într-un *one-stop point* pentru tineri, în cazul în care va avea capacitatea de a furniza un astfel de tip asistență.

Articolul 5 introduce o nouă obligație la punctul b, microîntreprinderea aparținând întreprinzătorului debutant trebuind „să angajeze, în cel mult 90 de zile de la înființare, cu contract de muncă pe perioadă nedeterminată și să mențină în activitate cel puțin 4 salariați”, prevedere care se află în concordanță cu articolul 6 și care analiza va reveni în paragrafele următoare.

O altă modificare, dar de ordin valoric, se referă la scăderea la o cincime a echivalentului în lei a capitalului social acumulat prin reinvestirea profitului, așa cum prevede alineatul c al articolului 5:

*„c) să reinvestească integral profitul realizat în anul fiscal precedent și totodată, să capitalizeze profitul astfel încât, la data de 31 decembrie a anului în care se împlinesc trei ani de la data înregistrării, capitalul social al societății să atingă echivalentul în lei al sumei de 1000 euro.”*

Prin diminuarea sumei de la 5000 de euro la 1000 de euro, se oferă mai multă flexibilitatea deciziilor antreprenoriale și de investiții care pot fi luate de către tineri.

Dincolo însă de toate aceste precizări, elementul central al propunerii de lege este capacitatea sa de a oferi o serie de facilități eficiente și cuantificabile care să încurajeze tinerii cu inițiative antreprenoriale. Din acest punct de vedere, esențiale sunt prevederile articolelor 6 și 7, rezumate în tabelul de mai jos.

Tabelul 1. Facilități prevăzute de actul Normativ

Facilități administrative	Facilități financiare
– accesul prioritar, la închirierea spațiilor în cadrul structurilor de sprijinire a afacerilor;	– scutirea de la plata contribuțiilor de asigurări sociale ale angajatorilor, pentru veniturile aferente timpului lucrat de 4 angajați pe durată nedeterminată;
– accesul prioritar al salariaților și asociaților societății, la orice formă de instruire, informare și documentare a MECMA;	– scutirea de la plata taxelor pentru operațiunile efectuate de Oficiul Național al Registrului Comerțului;



UNIUNEA EUROPEANĂ  
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI  
Ministerul Administrației și  
Internelor



Inovație în administrație  
Programul Operațional “Dezvoltarea  
Capacității Administrative”

<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>primirea de consultanță, generală și/sau de specialitate, pe baza co-finanțării cheltuielilor aferente, din fonduri proprii și atrase.</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- obținerea de credite cu perioadă de grație sau de alte forme de finanțare, pe baza accesului la garanții acordate de Fondul Național de Garantare a Creditelor pentru Întreprinderile Mici și Mijlocii S.A. - IFN, până la cel mult 80% din valoarea creditului solicitat;</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ajutor de stat în cuantum de maxim 20% pentru proiectele agreate spre finanțare de părți terțe dar nu mai mult de 10.000 euro.</li> </ul>

O primă observație care se poate face este că multe din facilitățile prezentate mai sus sunt deja prevăzute de o serie de alte acte normative, prezenta propunere de lege nefăcând altceva decât să le preia și să le coroboreze cu o serie de obligații specifice pentru microîntreprinderea aparținând întreprinzătorului debutant, diluând sau chiar anulând atractivitatea acestei opțiuni de antreprenoriat pentru tineri. Articolul 6 ar putea fi completat prin facilități precum accesul la credit în condiții privilegiate, subvenționarea dobânzii sau sprijinirea înființării unui fond de risc care să asigure finanțarea necesară. De asemenea, scutirea de la plata obligațiilor către stat ar trebui aplicată doar la valoarea salariului mediu.

Versiunea actuală a actului normativ crește numărul de salariați scutiți de la plata contribuțiilor sociale de la 3 angajați - așa cum apărea în versiunea supusă aprobării în ședința de guvern din luna martie – la 4, ceea ce oferă o premisă mai bună pentru realizarea de angajări de către astfel de noi companii. Practic, având în vedere că grupul de întreprinzători fondatori este format din maxim 5 persoane, dintre care unul are experiență, se sprijină angajarea tuturor tinerilor care își deschid o astfel de microîntreprindere.

Spre deosebire de versiunile anterioare, ultimul alineat al articolului 6 al ordonanței de urgență introduce o facilitate financiară nouă, în valoarea de maxim 10.000 de euro pentru proiectele pentru care antreprenorii au obținut acceptul pentru finanțare din partea unei bănci, instituții financiare nebankare sau fond de garantare. Această prevedere este practic cea mai importantă prevedere a actului normativ în forma lui actuală și reprezintă un sprijin punctual pentru inițiativele tinerilor. Ordonanța de urgență aduce încă două modificări ale ultimelor articole. Astfel, la articolul 7, se specifică în mod concret anul cu care se va aplica prevedere de alocare de fonduri pentru programul START. Din acest punct de vedere, legea își va face efectul începând cu anul 2011. În plus, punctul 1 al articolului 8 stabilește clar intervalul în care trebuie restituită contravaloarea integrală a facilităților acordate în cazul pierderii statutului de microîntreprindere aparținând întreprinzătorului debutant.

Articolul 8 (1) ridică și el niște probleme interesante, una de formă la litera b). Apare noțiunea veche de firmă starter ce va trebui înlocuită cu microîntreprindere I.D., iar la aceeași literă propunem următoarea variantă de text, menită să clarifice plaja de limitare a încetării voluntare a activității, după cum urmează:

„b) când activitatea microîntreprinderii a fost suspendată sau a încetat voluntar înaintea scurgerii celor trei ani de la înregistrare ;”

Propunem de asemenea înlocuirea, la punctul c) a sintagmei de “active corporale ale acesteia” cu “părți sociale”, considerând că interdicția de a vinde active corporale este limitativă, abuziva și mai ales descurajantă





**UNIUNEA EUROPEANĂ**  
**Fondul Social European**



**GUVERNUL ROMÂNIEI**  
**Ministerul Administrației și**  
**Internelor**



**Inovație în administrație**  
**Programul Operațional “Dezvoltarea**  
**Capacității Administrative”**

pentru întreprinzător, privând societatea de o potențială sursă de venit și împiedicând libera circulație a bunurilor.

## CONCLUZII

În primul rând trebuie făcută observația faptul că varianta supusă spre aprobare în luna martie în cadrul ședinței de guvern a eliminat facilitatea cea mai importantă și totodată cea mai controversată a propunerii de lege, și anume prevederea privind scutirea de impozit pe profit din versiunile anterioare ale actului normativ.

Concluzia generală este aceea că actuala formă este percepută ca un instrument cu utilitate scăzută pentru beneficiarii măsurii de încurajare a antreprenoriatului dat fiind numeroasele restricții și obligații coroborate cu lipsa facilităților genuine.

Spre exemplu: facilitățile fiscale referitoare la scutirea de la plata contribuțiilor de asigurări sociale ale angajatorilor, pentru veniturile aferente timpului lucrat de 4 angajați pe durată nedeterminată, angajări pe care, poate, tânărul întreprinzător nu le-ar fi făcut dacă nu ar fi fost obligat prin condițiile impuse de legea în discuție. Dacă nu ar fi existat obligativitatea angajării în 90 de zile a minim 4 angajați, atunci facilitatea fiscală ar fi fost încurajatoare și genuină.

Accentuăm faptul că prin renunțarea, în varianta actuală a textului, la scutirea de impozit pe profit, în condițiile obligativității reinvestirii profitului realizat, apare ca un minus major și un element descurajator pentru un tânăr debutant, astfel neatingându-se dezideratul legiuitorului.

Trebuie ținut cont de resortul care a stat la baza actului normativ și anume conceptele de încurajare, dezvoltare, sprijinire, facilitare a dezvoltării unei prime afaceri de către tineri, o perioadă de grație de 3 ani până în momentul efectiv de lansare a afacerii. O perioadă tampon, de pregătire, formare și protejare a tânărului întreprinzător.