



Îmbunătățirea capacității mediului de afaceri pentru a propune politici publice alternative la inițiativele guvernamentale



Raport de cercetare privind exemplele de bună practică de aplicare a Testului IMM în Uniunea Europeană

Asociația Patronatul Tinerilor Întreprinzători din Regiunea Sud-Est





Proiect TestIMM

Îmbunătățirea capacității mediului de afaceri pentru a propune politici publice alternative la inițiativele guvernamentale

Beneficiar și editor al materialului

**Asociația Patronatul Tinerilor Întreprinzători
din Regiunea Sud-Est**

**Proiect selectat la finanțare în cadrul Cererii de proiecte CP
2/2017 (MySMIS: POCA/111/1/1) - Creșterea capacității ONG-
urilor și a partenerilor sociali de a formula politici publice
alternative**

Cod SMIS 110215

Cod SIPOCA 137

Adresa: Galați, Strada Brăilei nr.3, Etaj 1, Județ Galați

Tel: 0723 342410, Fax 0336 101177

Email: ptirse@gmail.com

Web: www.testimm.ro

Cuprins

Cuvânt înainte	3
Capitolul 1. Proiectul pe scurt.....	7
1.1 Activitățile principale ale proiectului.....	12
1.2 Grupul țintă	16
1.3 Rezultatele proiectului	18
1.4 Dezvoltare durabilă și egalitatea de șanse.....	21
Capitolul 2. Cadrul strategic și legislativ românesc.....	25
2.1 Strategia pentru Consolidarea Administrației Publice 2014 – 2020	26
2.2 Metodologia de elaborare și aplicare a Testului IMM	40
Capitolul 3. Recomandările Comisiei Europene privind Testul IMM	49
3.1 Cum se poate asigura un test IMM eficient?.....	66
3.2 Exemple de bună practică	70
3.2.1. Uniunea Europeană	70
3.2.2 Situația de ansamblu în țările membre ale Uniunii Europene	72
3.2.3 Irlanda	84
3.2.4 Italia	85
3.2.5 Austria.....	85
3.2.6 Germania.....	86
3.2.7 Danemarca	87
3.2.8 Franța	87
3.2.9 Croația.....	89
3.2.10 Luxemburg.....	90

3.2.11 Letonia	91
3.2.12 Olanda	92
3.2.13 Marea Britanie.....	93
3.2.14 Suedia.....	94
Bibliografie	95

Cuvânt înainte

Proiectul Test IMM își propune să dezvolte capacitatea Asociației Patronatul Tinerilor Întreprinzători din Regiunea Sud – Est, de a formula și promova propuneri alternative constructive la politicile



publice inițiate de Guvern și Parlament. Este foarte simplu să ne plângem că politicile publice din România nu sunt foarte eficiente, însă este deosebit de dificil să identificăm soluțiile potrivite la aceste probleme. Dorim ca prin acest proiect să identificăm soluții valoroase, fezabile și sustenabile de îmbunătățire a actelor normative aflate în vigoare sau în consultare publică, ce afectează mediul de afaceri din România.

Ne adresăm așadar în special mediului de afaceri, care asigură bazele creșterii economice prin veniturile aduse la bugetul de stat. Rolul nostru, al antreprenorilor, nu este să generăm profit, ci să identificăm

oportunități în piață inspirate din nevoile oamenilor. Profitul vine ulterior, dacă soluțiile la problemele clienților sunt competitive. Antreprenorii, prin abilitățile specifice, reușesc să inoveze, venind mereu cu soluții noi pentru a rezolva problemele identificate în piață, desi nu mereu de la prima încercare. De multe ori ne riscăm economiile proprii, credite la bancă și în special timp, dedicându-ne unei idei de afaceri, având mereu forța de a o lua de la capăt.

Mediul politico – administrativ are rolul de a asigura un cadru legislativ favorabil manifestării spiritului creativ al antreprenorilor, asigurând șanse egale pe piață, stabilitate fiscală, acces adecvat la finanțare, sprijin pentru incubarea, accelerarea și internaționalizarea afacerilor, protecție față de concurența și practicile neloiale. Considerăm că printr-o colaborare continuă și structurată între mediul de afaceri și cel politico – administrativ, vom putea identifica cele mai bune politici publice, parcurgând trei etape esențiale: definirea problemei, identificarea de scenarii de soluționare a acesteia și recomandarea de soluții valoroase, fezabile și sustenabile de sprijinire a mediului de afaceri, care ulterior sunt puse în practică.

Dacă antreprenorii pot să se ocupe de **proiectele mici**, gen lansarea unui start-up, creșterea unei afaceri la sute de angajați,

identificarea unei soluții care face viața mai ușoară, mediul politico – administrativ trebuie să se ocupe de **proiectele mari**. Acestea includ lucrări de infrastructură precum autostrăzi, servicii portuare de calitate, parcuri industriale, parcuri logistice, aeroporturi. Fără proiectele mari, antreprenorii reușesc să desfășoare o activitate de multe ori la nivel de subzistență. Însă, dacă politicile publice asigură infrastructura necesară, antreprenorii români vor putea face performanță.

Proiectul Test IMM își propune să dezvolte câteva instrumente utile de elaborare a politicilor publice pentru sprijinirea mediului de afaceri. Printre acestea se numără formarea unui corp de experți în domeniul politicilor publice de stimulare a antreprenoriatului, dezvoltarea de know-how privind aplicarea testului IMM prin care actele normative trebuie să nu afecteze negativ mediul de afaceri, dezvoltarea aplicației testimm.ro prin care cei interesați pot găsi resursele necesare îmbunătățirii unui act normativ care poate afecta mediul de afaceri din România.

Test IMM este un proiect al Patronatului Tinerilor Întreprinzători din Regiunea Sud – Est. Această organizație a fost înființată în anul 2010, cu scopul de a contribui la îmbunătățirea legislației care afectează mediul de afaceri, de a asigura accesul la

finanțare pentru tinerii întreprinzători, de a asigura o rețea de antreprenori serioși, care să se ajute între ei și să-și dezvolte afacerile împreună.

Radu Adrian Oprea

Expert Test IMM

www.raduoprea.eu



(Beneficiar al Bursei Speciale Guvernul României, deținătorul unui Masterat în Politici Publice obținut la Universitatea Pepperdine din SUA și a unui Doctorat în economie obținut la Universitatea Dunărea de Jos din Galați cu teza "Antreprenoriatul în perioade de criză economică și financiară. Metode de adaptare și supraviețuire," fellow al German Marshall Fund of the United States,

IREX, Aspen Institute, desemnat unul dintre cei mai valoroși absolvenți străini ai Universității Peppedine.)

Capitolul 1. Proiectul pe scurt

Proiectul TestIMM își propune să dezvolte mecanisme ce optimizează procesele decizionale orientate către mediul de afaceri, în concordanță cu Strategia pentru Consolidarea Administrației Publice (SCAP). Proiectul generează astfel un efect de multiplicare constructiv în societate, deoarece dezvoltarea mediului de afaceri duce la îmbunătățirea standardului de viață al cetățenilor. El se bazează pe implicarea membrilor din patronate, sindicate și ONG-uri, deoarece mediul de afaceri se dezvoltă mai sănătos dacă există o colaborare strânsă cu sindicatele de unde provin angajații și cu ONG-urile, care contribuie prin creativitatea lor la stimularea comunităților locale. Scopul proiectului este în concordanță cu rezultatele așteptate ale Programului Operațional Capacitate Administrativă (POCA) privind creșterea capacității ONG-urilor și partenerilor sociali, patronate și sindicate, de a se implica în formularea și promovarea de propuneri alternative la politicile publice inițiate de Guvern și acceptarea de către instituțiile publice a propunerilor formulate prin intermediul proiectului. Proiectul cuprinde activități de dezvoltare de instrumente independente de monitorizare și evaluare a politicilor publice, cum ar fi aplicația Test IMM, activități de formulare și promovare de propuneri alternative la

politicile publice inițiate de Guvern prin sesiunile de formare în aplicarea Testului IMM și formularea de propuneri de politici publice, activități de dezvoltare a capacității partenerilor sociali și a ONG-urilor prin instruirii și formarea unei rețele de experți în aplicarea Testului IMM asupra proiectelor de acte normative.

Proiectul își propune să atingă o serie de rezultate importante. Printre acestea se numără creșterea capacității ONG-urilor și a partenerilor sociali de a se implica în formularea și promovarea de propuneri alternative constructive la politicile publice inițiate de Guvern. Acest lucru se va realiza prin elaborarea unui număr de cinci propuneri de politici publice privind îmbunătățirea mediului de afaceri din România, folosind instrumentele de evaluare a politicilor publice și consolidare a dialogului civic, dezvoltate prin proiect. De asemenea, acest rezultat important va mai fi atins și prin dezvoltarea aplicației web TestIMM.ro care va facilita procesul de elaborare a propunerilor de politici publice alternative privind îmbunătățirea mediului de afaceri din România.¹ De asemenea, proiectul va mai facilita instruirea unui număr de 120 de persoane provenind din ONG-uri, syndicate și organizații

¹ În conformitate cu principiile Small Business Act și ale Ordinului ministrului delegat pentru IMM nr. 698/2014, precum și a recomandării Comisiei Europene privind importanța aplicării Testului IMM în toate țările membre.

patronale din România, în domeniul formulării de politici publice alternative asupra actelor normative care afectează mediul de afaceri.

Proiectul răspunde nevoii de a formula și promova propuneri alternative la politicile publice inițiate de Guvern și Parlament, care vizează sau influențează mediul de afaceri. Conform Ordinului ministrului delegat pentru IMM nr. 698/2014 și a recomandării Comisiei Europene privind importanța aplicării unui test IMM în toate țările membre², fiecare act normativ trebuie supus unui test IMM, pentru a nu influența negativ mediul de afaceri. Testul IMM presupune evaluarea sistematică a impactului ex-ante a proiectelor de acte normative asupra IMM-urilor, în baza principiului „gândirii mai întâi la scară mică”³ la care sunt obligați inițiatorii proiectelor de acte normative, conform Legii nr. 346/2004 privind stimularea înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii, cu modificările și completările ulterioare. Testul IMM trebuie să evalueze impactul economic, social și de mediu pe care propunerile legislative îl au asupra IMM-urilor, înainte de demararea procesului de avizare a acestora. Evaluarea rezultatelor testului IMM trebuie să conducă la identificarea corecțiilor ce se impun și la îmbunătățirea condițiilor pentru IMM-uri

² COM/2011/0803 final.

³ Conform Small Business Act for Europe, COM/2008/0394 final.

cu privire la definitivarea proiectelor de acte normative. În România nu există încă o structură care să elaboreze și să aplice testul IMM și nici direcții sau instituții specializate.⁴ Deși Ordinul 698/2014 precizează că inițiatorul actului normativ poate apela la consultanța Departamentului pentru Întreprinderi Mici și Mijlocii, Mediul de Afaceri și Turism (DIMMAT) - actualul Minister pentru Mediul de Afaceri, Comerț și Antreprenariat, în realitate nu există specialiști care să se ocupe de efectuarea acestui test. Problemele țin de complexitatea testului IMM care presupune realizarea unei analize de impact bazată pe date statistice, consultări, identificarea sectoarelor care urmează să fie afectate prin evidențierea repartizării efectelor pozitive și negative, cum ar fi sectorul public și cel privat, între clase de întreprinderi de dimensiuni diferite, între domenii CAEN de activitate, între producători interni și importatori. De asemenea, angajații ministerului nici nu au timpul necesar efectuării unui astfel de test, ținând cont că foarte multe acte normative pot afecta mediul de afaceri, iar avizarea prin DIMMAT a fiecărui proiect de act normativ ar duce la un blocaj legislativ.

Proiectul va aduce în procesul de elaborare a politicilor publice, testul IMM. Aplicarea acestui test la actele normative reprezintă o

⁴ Conform studiului „Barriers and best practices in SME test implementation al Parlamentului European.”

nevoie importantă pentru fundamentarea de politici publice eficiente, care să stimuleze sau să nu afecteze negativ mediul de afaceri. Acest test se realizează deja la nivelul Comisiei Europene și în țările membre ale Uniunii Europene, însă într-un mod care diferă de la o țară la alta. De exemplu, în unele țări se realizează doar consultări cu organizațiile mediului de afaceri. Există state precum Germania, unde a fost înființată o agenție independentă care aplica acest test, sau țări cum ar fi Austria, unde a fost creată o aplicație online care facilitează aplicarea acestui test. Țările care sunt mai avansate în privința aplicării testului IMM asupra legislației naționale, reușesc să creeze un climat macroeconomic mai bun pentru firmele autohtone, care au astfel șanse mai mari să devină competitive pe Piața Unică și chiar să internaționalizeze activitatea în afara Uniunii Europene. Așadar, pentru ca firmele românești să devină mai competitive pe plan intern și extern, este nevoie de realizarea unui cadru eficient de aplicare a testului IMM, care să cuprindă: specialiști bine pregătiți, o metodologie bazată pe date statistice, instrumente suport și, nu în ultimul rând, deschidere din partea instituțiilor publice care să conștientizeze importanța acestui demers.

1.1 Activitățile principale ale proiectului

Proiectul vine cu o abordare inovativă și holistică privind crearea infrastructurii adecvate pentru realizarea testului IMM și includerea lui în analiza de politici publice. Printre activitățile principale se numără:

- Realizarea unui kit de training privind aplicarea corectă a testului IMM asupra propunerilor de politici publice. Acesta va fi trimis instituțiilor publice din România (ministere, Parlament, agenții guvernamentale) pentru a fi folosit drept model și resursă în cadrul procesului de propunere a noilor inițiative legislative.
- Dezvoltarea unei aplicații online pe platforma www.testimm.ro, care va ușura volumul de muncă privind aplicarea testului IMM asupra actelor normative aflate în vigoare și a proiectelor de acte normative. Aplicația va putea fi utilizată de către angajații din instituțiile publice, reprezentanții organizațiilor mediului de afaceri, ONG-uri și sindicate.
- Instruirea unui număr de 120 de membri ai organizațiilor mediului de afaceri din România, sindicate și ONG-uri, cu privire la realizarea de propuneri de politici publice care încorporează și testul IMM.

Prin aceste acțiuni, proiectul va contribui la rezolvarea unor probleme stringente cu care se confruntă România în privința aplicării testului IMM, cum ar fi lipsa de personal calificat și lipsa de resurse pentru realizarea analizelor specifice acestui demers. La nivelul grupului țintă, care este format din reprezentanți ai ONG-urilor, patronatelor și sindicatelor, problemele majore identificate constau în slaba conștientizare a necesității aplicării testului IMM și pregătirea deficitară privind realizarea acestui test în faza de concepere și fundamentare a inițiativelor legislative. Proiectul contribuie la rezolvarea acestor două probleme printr-o campanie de conștientizare care se va derula atât în mediul online, pe site-ul proiectului www.testimm.ro și rețele de socializare, cât și offline, la acțiunile principale ale proiectului cum ar fi sesiunile de formare, conferințele de presă, broșura proiectului care va ajunge la autoritățile publice, întâlnirile de lucru din cadrul proiectului. Problema privind nevoia de formare în aplicarea Testului IMM va fi abordată prin kit-ul de training, sesiunile de training și site-ul proiectului. Aceste resurse vor fi folosite și după finalizarea proiectului, astfel încât rețeaua de experți formată prin proiect și rezultatele acestuia, să poată fi folosite pe o perioadă nedeterminată. Grupul țintă al proiectului este atât de complex, deoarece inițiatorul unui act normativ trebuie să identifice natura

influenței proiectului de act normativ (respectiv pozitivă, negativă, mixtă sau necunoscută) asupra principalelor categorii de factori economici, sociali, de mediu și specifici IMM-urilor. Așadar, ONG-urile vin cu expertiză în domeniile lor de activitate, cum ar fi protecția mediului, incluziune socială, sănătate, cultură, educație. Patronatele contribuie cu expertiză în domeniul economic și factori specifici IMM-urilor, iar sindicatele contribuie cu expertiză în domenii precum piața forței de muncă și standardele ocupării acestor locuri de muncă.

Prin intermediul proiectului se vor realiza minim cinci propuneri de politici publice care încorporează testul IMM. Acestea vor servi drept exemple de bună practică pentru reprezentanții autorităților publice și partenerilor sociali. Propunerile de politici publice vor ține cont și de prevederile Ordinului 698/2014, respectiv consultarea părților interesate, specificarea naturii influenței acțiunilor vizate, măsurarea impactului asupra IMM-urilor, stabilirea de măsuri și evaluarea opțiunilor alternative, redactarea raportului testului IMM. De asemenea, proiectul are în vedere și realizarea consultărilor prin intermediul sondajului online, facilitat de aplicația creată prin proiect.

Proiectul răspunde obiectivului POCA prin care se caută dezvoltarea și introducerea de sisteme și standarde comune în

administrația publică, menite să optimizeze procesele decizionale orientate către cetățeni și mediul de afaceri, în concordanță cu SCAP. Astfel, se va optimiza procesul decizional orientat către cetățeni și mediul de afaceri prin folosirea testului IMM în analiza de politici publice asupra actelor normative, atât în perioada de implementare a proiectului, cât și după terminarea acestuia, prin acțiunile de sustenabilitate. Acest lucru va contribui pe termen mediu și lung la realizarea unui cadru legislativ favorabil dezvoltării mediului economic, ținând cont de factorii sociali și de principiile dezvoltării durabile. Proiectul răspunde și scopului cererii de proiecte privind sprijinirea ONG-urilor și partenerilor sociali (sindicate, patronate) pentru a formula și promova propuneri alternative la politicile publice inițiate de Guvern. Astfel, experții din proiect vor analiza și supune testului IMM, minim cinci hotărâri de guvern, ordonanțe de urgență, ordine de ministru, legi și proiecte de acte normative, ce vor fi alese în perioada de implementare. Aceste propuneri de politici publice vor conține recomandări privind îmbunătățirea inițiativelor guvernamentale, astfel încât acestea să stimuleze mediul de afaceri sau să nu îl afecteze negativ.

1.2 Grupul țintă

Grupul țintă al proiectului este format din reprezentanți ai mediului de afaceri (organizații patronale), sindicate și ONG-uri, deoarece procesul de realizare a propunerilor de politici publice care afectează mediul de afaceri presupune efectuarea de consultări cu actorii relevanți din domenii diverse precum cel economic, social, mediu, etc. În aplicarea testului IMM asupra unui proiect de act normativ, trebuie să se țină cont de părerile tuturor actorilor implicați în dialogul social, astfel încât noua legislație să aducă un beneficiu în societate și să nu afecteze negativ mediul de afaceri.

Grupul țintă este împărțit conform celor două direcții majore ale proiectului, respectiv activitatea de formare în aplicarea testului IMM și activitatea de conștientizare privind importanța aplicării acestui test asupra propunerilor legislative. La activitatea de formare vor participa 120 de persoane din rândul ONG-urilor, patronatelor și sindicatelor din toate regiunile de dezvoltare din România. Pentru activitatea de conștientizare este vizat un grup țintă format din 500 de persoane cu funcții de conducere sau de execuție din 40 de consilii județene, 120 de primării, 25 de autorități și instituții publice centrale, Parlamentul

României. Aceștia vor primi informații privind activitățile proiectului, livrabilele acestuia, precum și detalii despre grupul de experți care își dezvoltă abilități și cunoștințe privind aplicarea testului IMM. În acest mod, rezultatele proiectului vor putea fi folosite de către instituțiile publice după finalizarea proiectului, în activitățile curente de îmbunătățire a politicilor publice prin aplicarea testului IMM asupra propunerilor de acte normative.

Grupul țintă este ales astfel încât să suplinească necesarul de resurse umane calificate în aplicarea testului IMM pentru proiectele de acte normative care afectează sau pot afecta mediul de afaceri. Cele 120 de persoane care se vor forma în domeniul aplicării testului IMM, vor forma un grup de experți care va fi prezentat public pe site-ul proiectului www.testimm.ro, astfel încât orice instituție publică ce inițiază un proiect de act normativ, să poată avea acces la aceștia, pentru realizarea ex-ante a testului IMM. Astfel, specialiștii formați prin proiect, vor putea colabora după terminarea proiectului cu reprezentanții instituțiilor publice, pentru a contribui la îmbunătățirea inițiativelor legislative. În acest mod, proiectul contribuie la rezolvarea celor două probleme identificate privind aplicarea precară a testului IMM în România, respectiv lipsa abilităților și cunoștințelor adecvate și numărul redus de resurse umane care ar trebui să realizeze testul IMM.

1.3 Rezultatele proiectului

Prin intermediul proiectului, se va urmări atingerea următoarelor rezultate:

- Realizarea unui kit de training privind aplicarea corectă a testului IMM asupra propunerilor de politici publice, care va conține un suport de curs, o metodologie de implementare a activității de formare în aplicarea testului IMM și un exercițiu practic. Acest kit va fi realizat în format electronic și transmis instituțiilor publice naționale, pentru a servi drept model în activitatea de realizare a testului IMM sau în eventualitatea în care există interes după finalizarea proiectului, pentru instruirea propriilor angajați. De asemenea, kit-ul va fi disponibil și online, pe site-ul proiectului www.testimm.ro și va fi promovat la nivelul Comisiei Europene drept model de bună practică.
- Dezvoltarea unei aplicații web care va ușura volumul de muncă privind realizarea testului IMM asupra actelor normative. Aplicația va fi găzduită pe site-ul proiectului, www.testimm.ro și are rolul de a ghida utilizatorul în procesul de aplicare a testului IMM asupra

unei inițiative legislative. Aplicația va fi disponibilă și după finalizarea proiectului, astfel încât să poată fi folosită ori de câte ori este nevoie, pentru a ușura munca și reduce timpul necesar realizării acestui test. Practic, oricine va dori să facă un test IMM, fie că este un funcționar public, un membru al unui ONG sau al unui partener social, sau pur și simplu un cetățean interesat de mediul de afaceri, va putea folosi aplicația.

- Instruirea unui număr de 120 de persoane provenind din minim 50 de ONG-uri, sindicate și organizații ale mediului de afaceri din România, în domeniul aplicării testului IMM asupra actelor normative și elaborării de propuneri de politici publice alternative. În urma implementării activității de formare în testul IMM, participanții vor constitui un Corp al Experților în aplicarea Testului IMM. Solicitantul consideră că resursa umană astfel formată, trebuie valorificată și după finalizarea proiectului, pentru a contribui la realizarea de noi politici publice utile mediului de afaceri, prin aplicarea testului IMM. Participanții la cursuri vor beneficia de promovare pe site-ul proiectului în secțiunea dedicată Corpului de Experți, pentru a fi ușor de contactat de către instituțiile publice care au nevoie de expertiza lor în elaborarea de politici publice favorabile mediului de afaceri.

- Realizarea și promovarea unui număr de cinci politici publice alternative la proiectele de acte normative. Prin proiect vor fi vizate domenii precum legea prevenției, legea salarizării, hotărârile de guvern care reglementează finanțările naționale pentru start-up-uri și IMM-uri, ordonanțe de urgență privind reglementarea unor măsuri pentru stimularea absorbției de fonduri externe nerambursabile, legislația privind activitatea din domeniul turistic, legislația privind regimul fiscal, proiecte de legi privind acorduri de împrumut dintre România și instituții financiar-bancare, legislația privind achizițiile publice, legislația de mediu, legislația aferentă fiecărui minister de resort și comisie parlamentară cu activitate ce poate influența mediul de afaceri. Aceste acte normative vor fi dezbătute în cadrul sesiunilor de formare, iar propunerile de politici publice realizate, vor fi trimise autorităților publice abilitate pentru a fi acceptate.

1.4 Dezvoltare durabilă și egalitatea de șanse

Proiectul urmărește eliminarea inegalităților și promovarea egalității între bărbați și femei,⁵ făcând legătura cu Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (UE), precum și cu principalele documente strategice europene din domeniul egalității de gen.⁶ Acțiunile prevăzute în proiect vizează o structură inclusivă a personalului implicat în proiect prin oferirea de șanse egale la angajare, salariu egal pentru muncă egală, o cultură organizațională favorabilă incluziunii, elaborarea unei proceduri operaționale pentru o abordare integratoare la nivelul proiectului, acțiuni de informare și publicitate conținând mesaje care să evite stereotipurile de gen, texte de promovare a egalității de gen pe materialele proiectului. La includerea în grupul țintă nu se va face distincția în funcție de gen, ci se va respecta principiul „primul venit, primul servit”.

⁵ Conform Regulamentului privind dispozițiile comune de implementare a FESI nr. 1303/2013.

⁶ Strategia cadru – Nediscriminare și șanse egale pentru toți, Strategia privind egalitatea între bărbați și femei 2010-2015, Strategia Europa 2020, Strategia națională în domeniul egalității de șanse între femei și bărbați 2014-2017.

Prin acțiunile sale și prin abordarea pe care o propune, proiectul respectă principiile egalității de șanse și non-discriminării. Prin strategie, proiectul promovează transparența, parteneriatul, incluziunea socială, dezvoltarea personală, respectarea drepturilor omului, egalitatea de șanse și de gen. Prin metodologia de selecție a grupului țintă vor fi acceptați toți cei care se încadrează în grupul țintă, indiferent de sex, vârstă, etnie, rasă, limbă, religie, orientare sexuală, handicap, boala cronică, apartenența la o categorie defavorizată sau marginalizată. Nediscriminarea va fi abordată și în cadrul propunerilor de politici publice, aceasta constituind un criteriu important în procesul de recomandare a modificărilor la proiectele de acte normative supuse testului IMM.

Proiectul va respecta și „Strategia europeană a dizabilității 2010 - 2020 - Reînnoirea angajamentului către o Europă fără bariere” prin garantarea accesului persoanelor cu dizabilități, în condiții de egalitate cu ceilalți cetățeni, la mediul fizic, tehnologii și sisteme de informații și comunicare, precum și la alte facilități și servicii, în conformitate cu activitățile implementate în cadrul proiectului (programul de formare, organizarea conferinței TestIMM, acces la rezultatele proiectului). Materialele proiectului vor conține mesaje de promovare a drepturilor persoanelor cu handicap, vor fi diseminate mesaje de informare și

conștientizare privind egalitatea de șanse și de tratament și se va elabora o procedură operațională care va asigura o abordare integratoare la nivelul proiectului. În funcție de specificul problemelor abordate în cadrul celor cinci propuneri de politici publice, accesibilitatea pentru persoanele cu dizabilități va constitui un criteriu important în alegerea propunerilor de modificări la proiectele de acte normative.

Egalitatea de șanse este privită în cadrul proiectului și din perspectiva efectelor îmbătrânirii populației și a eliminării decalajelor dintre generații. Astfel, se are în vedere atragerea în grupul țintă al proiectului, a persoanelor din cadrul ONG-urilor și partenerilor sociali care fac parte din categoria de vârstă 45-60 de ani, pentru participarea la programul de instruire, deoarece se va ține cont și de avantajul combinării competențelor diferitelor grupe de vârstă, cu impact pozitiv asupra relațiilor dintre generații. Se va sprijini participarea în proiect a femeilor, tinerilor și persoanelor în vârstă, asigurându-se astfel un grup țintă cât mai eterogen.

În privința activităților cu grupul țintă, în cadrul programului de formare vor fi prezentate criteriile care vor sta la baza analizei propunerilor de politici publice, cum ar fi protecția mediului, utilizarea eficientă a resurselor, atenuarea și adaptarea la schimbările climatice,



biodiversitatea, rezistența la dezastre, prevenirea și gestionarea riscurilor. Se vor aduce la cunoștința participanților la formare prevederile legislative importante⁷ și va fi stimulată participarea ONG-urilor care susțin tehnologia avansată, nepoluantă și informatizată, precum și a ONG-urilor de mediu.

⁷ OUG 195/2005, OUG 68/2007 și HG 1403/2007.

Capitolul 2. Cadrul strategic și legislativ românesc

Cadrul strategic și legislativ din România care unește procesul de elaborare a politicilor publice cu testul IMM pentru a genera inițiative legislative favorabile mediului de afaceri, cuprinde Strategia pentru Consolidarea Administrației Publice 2014 – 2020 (SCAP) și Ordinul nr. 698 din 4 iunie 2014 pentru aprobarea Metodologiei de elaborare și aplicare a testului IMM⁸. SCAP asigură cadrul general prin care România poate beneficia de pe urma unei administrații publice eficiente și receptive la nevoile societății, în timp ce Ordinul 698 reglementează modul de efectuare a testului IMM prin care se evaluează impactul ex-ante al proiectelor de acte normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii, în conformitate cu principiul “gândeți mai întâi la scară mica” și principiul numărului constant, la care sunt obligați inițiatorii proiectelor de acte normative.

⁸ Emitent Ministerul Economiei - Departamentul pentru Întreprinderi Mici și Mijlocii, Mediul de Afaceri și Turism, publicat în Monitorul Oficial nr. 438 din 16 iunie 2014.

2.1 Strategia pentru Consolidarea Administrației Publice 2014 – 2020

Conform Cancelariei Primului Ministru și Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, **“până în 2020, administrația publică din România va parcurge o spirală a încrederii în raport cu societatea, în care beneficiarii se vor bucura de servicii publice integrate, oportune și de calitate, furnizate după o testare riguroasă a opțiunilor, de către autorități și instituții publice proactive și receptive la schimbare.”** Aceasta este esența viziunii Guvernului României privind evoluția administrației publice în țara noastră, iar proiectul Test IMM contribuie și el la îndeplinire acestei viziuni. De asemenea, Guvernul României își propune să creeze o **“administrație participativă.”** Acest lucru înseamnă că în procesul de elaborare a politicilor publice vor fi implicați și cetățenii, într-o formă mai mult sau mai puțin structurată și reprezentativă.

Deși administrația publică a evoluat după 1989 până la aderarea în Uniunea Europeană din 2007 când s-a conectat la mecanismele europene de guvernare, ea prezintă în continuare deficiențe în termeni de eficiență, eficacitate și imagine. Reducerea birocrăției, creșterea gradului de transparență și profesionalizare a administrației, precum și

eficientizarea cheltuirii fondurilor publice continuă să fie obiective majore pentru administrația publică din România. Preocuparea redusă față de impactul real al rezultatelor sale asupra societății și implicarea insuficientă a partenerilor sociali cum ar fi mediul academic, de afaceri, societatea civilă în cadrul procesului decizional, generează neîncredere între funcționari, cetățeni și decidenții politico-administrativi. Prin SCAP, se propune ca administrația publică românească să se bazeze pe un proces decizional predictibil și fundamentat, resurse umane profesionale și management financiar în interesul public.

SCAP se bazează pe câteva principii importante, care vor constitui criterii privind alegerea opțiunilor de îmbunătățire a actelor normative pe parcursul implementării proiectului. Acestea sunt:

Principiul transparenței, prin care autoritățile publice au obligația să își desfășoare activitatea într-o manieră deschisă față de public, în care accesul liber și neîngrădit la informațiile de interes public să constituie regula.

Principiul participării, prin care ONG-urile, sectorul privat, autoritățile locale și instituțiile internaționale contribuie la procesul de stabilire a priorităților strategiei.

Principiul echității, prin care se asigură accesul tuturor cetățenilor la serviciile publice și de utilitate publică.

Principiul egalității de șanse, prin care se asigură participarea echilibrată a femeilor și bărbaților pe piața muncii, a tinerilor, precum și egalitatea de șanse și de tratament între angajați, femei și bărbați, în cadrul relațiilor de muncă de orice fel, inclusiv prin introducerea de dispoziții pentru interzicerea discriminărilor bazate pe criterii de sex, apartenență la grupuri minoritare, rasă, religie, dizabilități.

Principiul dezvoltării durabile, prin care se urmărește satisfacerea nevoilor prezente, fără a compromite posibilitatea generațiilor viitoare de a-și satisface propriile nevoi.

Principiul bunei guvernări, prin care Guvernul trebuie să stabilească acțiuni clare și eficiente, pe baza unor obiective de calitate, având capacitatea de a răspunde rapid unor necesități sociale.

Principiul responsabilității, prin care stabilirea priorităților reformei administrației publice să reprezinte un proces orientat spre obținerea de rezultate, cu răspundere la toate nivelurile administrației publice.

Principiul eficienței și eficacității, prin care se urmărește atingerea obiectivelor printr-o utilizare optimală a resurselor disponibile și obținerea unor rezultate care să fie conforme cu obiectivele fixate.

Principiul stabilității și predictibilității, prin care măsurile de reformă urmăresc să creeze un cadru stabil și predictibil, atât pentru instituțiile din administrația publică, dar și pentru cetățeni și mediul de afaceri.

Principiul proporționalității, prin care orice măsură luată trebuie să fie adecvată, necesară și corespunzătoare scopului urmărit.

Principiul subsidiarității, care constă în exercitarea competențelor de către autoritatea administrației publice situată la nivelul administrativ cel mai apropiat de cetățean și care dispune de capacitate administrativă necesară.

Unul din obiectivele SCAP este reprezentat de **debirocratizare și simplificare pentru cetățeni, mediul de afaceri și administrație**. Reducerea birocrăției și simplificarea procedurilor sunt de natură să eficientizeze activitatea administrației publice din perspectiva costurilor și timpului de reacție și să crească gradul de transparență și integritate în prestarea serviciilor. Acest lucru contribuie la creșterea gradului de

satisfacție al cetățeanului și la îmbunătățirea imaginii administrației publice. Implementarea efectivă a soluțiilor de simplificare trebuie însoțită de un mecanism coerent și consecvent de monitorizare și evaluare a impactului.

Acțiunile principale care sunt avute în vedere pentru îmbunătățirea procesului decizional și a calității reglementărilor constau în:

Revizuirea procedurilor standard de evaluare a impactului reglementărilor și elaborarea unei metodologii simple și clare pentru ministere, cu accent pe evaluarea impactului economic, financiar și asupra mediului de afaceri.

Luarea de măsuri pentru consolidarea capacității ministerelor în domeniul evaluării impactului, precum și pentru integrarea unităților de politici publice în procesul decizional, inclusiv cele legate de buget.

Asigurarea suportului financiar pentru externalizarea studiilor de impact pornind de la prioritățile guvernamentale.

Înființarea unui mecanism care să permită furnizarea unui punct de vedere avizat asupra conținutului fundamentării reglementărilor cu impact major în societate.

Redefinirea și îmbunătățirea indicatorilor de performanță aferenți programelor bugetare în concordanță cu indicatorii din principalele documente strategice ale Guvernului.

Monitorizarea îndeplinirii indicatorilor din bugetul anual de stat.

Includerea propunerilor de simplificare a legislației în Planul Anual de Lucru al Guvernului.

Implicarea partenerilor sociali și a tuturor celor interesați încă din etapele inițiale ale procesului de formulare a politicilor publice și a reglementărilor.

Promovarea strategiilor și politicilor adoptate prin intermediul unor campanii de comunicare și asigurarea capacității instituțiilor administrației publice centrale în acest sens.

Organizarea unor dezbateri politice în comisiile de specialitate ale Parlamentului care să implice reprezentanți ai opoziției cu privire la strategiile și politicile majore propuse de Guvern.

Îmbunătățirea instrumentelor IT&C astfel încât să se asigure un acces ușor și rapid la informațiile și documentele care fac obiectul consultării publice.

Îmbunătățirea accesului la informațiile publice în format reutilizabil.

Întărirea capacității administrației publice locale de a implementa principiul transparenței decizionale presupune și

dezvoltarea capacității societății civile, mediului academic și altor parteneri sociali relevanți (sindicate, patronate) de a susține și promova reforma administrației publice. Această abordare strategică are rolul de a consolida societatea civilă, mediul academic și ceilalți parteneri sociali relevanți, pentru a contribui constant cu analize, evaluări și formulări de politici alternative și de a monitoriza activitatea autorităților publice. Din perspectiva administrației publice, factorii interesați, cu precădere ONG-urile și sindicatele reprezentative, sunt priviți de cele mai multe ori ca niște adversari, care manifestă tendința de a pune o presiune nejustificată pe umerii statului în procesul de adoptare a deciziilor, neținând cont de constrângerile invocate și de resursele deficitare. Totodată, deși actualul cadru normativ în materie de transparență decizională instituie unele mecanisme legale capabile să stimuleze participativitatea factorilor interesați, de cele mai multe ori aceste mecanisme sunt caracterizate de formalism, fără a avea o contribuție reală la îmbunătățirea calității deciziilor administrației publice. **SCAP își propune să crească dimensiunea participativă a sectorului ONG, a mediului academic românesc și a celorlalți parteneri sociali relevanți, să dezvolte cultura dialogului politic și social din România și să consolideze capacitatea acestora de a-și realiza cât mai bine și cât mai eficient activitățile, astfel încât să**

devină parteneri vizibili pe scena politico-administrativă și cenzori ai activității autorităților publice. Astfel, este absolut necesar ca până la finalul perioadei de implementare a prezentei strategii (2020), perspectiva administrației publice cu privire la societatea civilă să se modifice radical, aceasta urmând să fie abordată ca partener real de dialog, capabil să sprijine în mod constructiv eforturile administrației de a lucra în beneficiul cetățeanului. Principalele măsuri avute în vedere prin SCAP, constau în:

Analiza și îmbunătățirea cadrului legislativ necesar pentru funcționarea ONG-urilor și eficientizarea comunicării dintre acestea și administrația publică.

Dezvoltarea de rețele și parteneriate între societatea civilă, mediul academic și alți factori interesați în vederea derulării de activități de advocacy.

Dezvoltarea de acțiuni de formulare și promovare de propuneri alternative la politicile publice inițiate de Guvern.

Dezvoltarea de instrumente și mecanisme de monitorizare și evaluare a progresului și impactului politicilor publice și altor demersuri de reformă ale autorităților publice.

Un obiectiv important al SCAP este și implementarea de soluții IT pentru eficientizarea administrației publice. Pentru dezvoltarea unei administrații publice moderne, eficiente, transparentă și deschisă în relația cu cetățenii și mediul de afaceri, tehnologia informației și comunicațiilor are un rol foarte important, acela de a fundamenta soluția tehnică aferentă preluării, procesării și stocării, după caz, a datelor relevante pentru problemele ridicate de cetățeni și mediul de afaceri. Strategia creează cadrul de coordonare pentru întreaga administrație astfel încât să se ajungă la identificarea problemelor curente ridicate de cetățeni și mediul de afaceri; tratarea unitară din punct de vedere procedural a evenimentelor în cauză, cu luarea în considerare a tuturor situațiilor în care legea prevede acordarea unor avize din partea unor terțe instituții; stabilirea cerințelor operaționale care derivă din

procedurile de tratare a evenimentelor de viață, de natură să conducă la identificarea unor limite de timp admisibile precum și la un nivel de performanță tehnică din domeniul ITC; identificarea și implementarea soluțiilor ITC avizate de instituțiile abilitate potrivit legii, de natură să îndeplinească cerințele operaționale identificate. În relația cu administrația publică centrală și locală cetățenii și mediul de afaceri vor putea să aleagă între două modalități:

Predarea directă a documentelor și datelor care vor fi procesate cu mijloace electronice de către funcționarul abilitat în acest sens, caz în care cetățeanul sau mediul de afaceri s-a adresat direct ghișeului unic fizic constituit la nivelul administrației publice locale (primărie și consiliu județean). În această situație responsabilitatea procesării electronice a documentelor și datelor primite, precum și autentificarea rezultatelor procesării revine exclusiv funcționarului care efectuează respectiva procesare.

Predarea on-line a documentelor în format electronic, cu eventuala completare a formularelor electronice disponibile, caz în care cetățeanul sau reprezentantul mediului de afaceri s-a adresat ghișeului unic virtual, constituit și funcționând pe paginile de Internet alocate în acest sens de

către autoritățile abilitate. În această situație, cetățeanul/mediul de afaceri trebuie să dețină un mijloc de autentificare și semnătură electronică, iar responsabilitatea asupra documentelor și datelor procesate și autentificate/semnate revine petentului.

Reducerea birocrăției pentru mediul de afaceri reprezintă o prioritate importantă a SCAP. Principalele acțiuni ce sunt avute în vedere se referă la finalizarea procesului de măsurare a costurilor administrative și inițierea procesului de reducere a sarcinilor administrative pe baza unei metodologii comune privind formularea și implementarea planurilor de simplificare la nivelul ministerelor; dezvoltarea unui proiect de tip “burdens’ hunting” în coordonarea Guvernului, în colaborare cu partenerii instituționali din cadrul Strategiei Smart Regulation; măsurarea și reducerea costurilor de conformare ale operatorilor economici; implementarea unor soluții IT pentru simplificarea unor proceduri orizontale, trans-sectoriale pentru mediul de afaceri, pe modelul ghișeului unic; fixarea unor ținte de atins pentru următoarea perioadă în ceea ce privește simplificarea procedurilor pentru companii.

SCAP își mai propune agregarea și implementarea unor proiecte majore de țară, pentru încurajarea creșterii economice și susținerea îmbunătățirii competitivității. **Mediul economic reprezintă așadar domeniul prioritar unde este nevoie de intervenții privind asigurarea transparenței administrației publice, ridicarea gradului de profesionalism, asigurarea predictibilității măsurilor care afectează mediul de afaceri, ridicarea gradului de receptivitate privind propunerile mediului de afaceri.** Administrația românească își mai propune să fie deschisă și receptivă la soluții inovatoare, cu resurse umane competente, care gestionează fondurile publice în mod eficient. Implicarea reprezentanților mediului de afaceri și ai sectorului non-guvernamental în procesul de eficientizare a sectorului public reprezintă un pas important al dialogului structurat. Antreprenorii, fie cei care urmăresc obținerea de profit, fie cei sociali, sunt recunoscuți pentru creativitate și talent privind identificarea de soluții inovative. Aducerea lor la masa discuțiilor privind administrația publică reprezintă un avantaj important în procesul de asigurare a unei creșteri economice și de îmbunătățire a competitivității.

2.2 Metodologia de elaborare și aplicare a Testului IMM

În România, testul IMM este reglementat prin Ordinul nr.694 din 4 iunie 2014, al Ministrului delegat pentru întreprinderi mici și mijlocii, mediul de afaceri și turism. Acesta a fost publicat în Monitorul Oficial nr. 438 din 16 iunie 2014 și își propune să evalueze sistematic impactul ex-ante al proiectelor de acte normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii, în conformitate cu principiul “gândeți mai întâi la scară mică” și principiul numărului constant, la care sunt obligați inițiatorii proiectelor de acte normative conform Legii nr. 346/2004 privind stimularea înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii.

Testul IMM reprezintă o modalitate de evaluare a impactului economic, social și de mediu pe care propunerile legislative îl au asupra IMM-urilor și constă în efectuarea unui sondaj de către inițiatorul actului normativ, înainte de demararea procesului de avizare a acestuia, cu privire la potențialele efecte generate în activitatea întreprinderilor mici și mijlocii de introducerea noilor reglementări. Principiul “gândeți mai întâi la scară mică” presupune ca inițiatorii actelor normative să evalueze efectele introducerii noii reglementări, cu prioritate asupra activității întreprinderilor mici și

mijlocii. Principiul numărului constant stabilește că introducerea unor noi sarcini administrative sau obligații de raportare/conformare pentru IMM-uri trebuie să aibă loc simultan cu eliminarea unor sarcini deja existente.

Aplicarea Testului IMM se realizează prin parcurgerea unor etape specifice prin care se evaluează potențialele efecte asupra activității IMM-urilor ca urmare a aplicării respectivei reglementări. Evaluarea rezultatelor testului IMM trebuie să conducă la identificarea corecțiilor care se impun și la îmbunătățirea condițiilor pentru IMM-uri în definitivarea proiectelor de acte normative. **Inițiatorul unei inițiative legislative are obligația de a respecta în redactarea proiectului de act normativ principiul “gândiți mai întâi la scară mica” și principiul numărului constant.** De asemenea, mai are obligația să promoveze pe pagina proprie de Internet faptul că este realizat testul IMM pentru proiectul de act normativ și să afișeze modalitatea în care se desfășoară acest demers.

Etapele procesului de aplicare a testului IMM includ consultarea părților interesate, specificarea naturii influenței acțiunilor vizate, evaluarea preliminară a întreprinderilor care vor fi cel mai probabil afectate, măsurarea impactului asupra IMM-urilor, propunerea de

măsurii și evaluarea opțiunilor alternative, redactarea raportului testului IMM.

Inițiatorii actelor normative, în funcție de conținutul proiectului de act normativ, trebuie să consulte cu prioritate organizațiile mediului de afaceri. Părțile interesate în aplicarea testului IMM sunt IMM-urile și organizațiile de reprezentare a intereselor lor, asupra cărora au impact politicile publice de reglementare. **Inițiatorul actului normativ efectuează consultarea părților interesate înainte de demararea procesului de avizare a acestuia**, alegând una dintre următoarele modalități: sondaj online pe site-ul www.imm.gov.ro, mese rotunde de consultări cu părțile implicate, paneluri pentru testarea întreprinzătorilor pentru a verifica noile inițiative, comitete specifice, forumuri și consultări on-line, sondaje pe bază de chestionare realizate de operatori de teren, sondaje telefonice, întâlniri de lucru, consultări cu reprezentanții mediului de afaceri, audieri publice sau grupuri de lucru.

În următoarea etapă, inițiatorul actului normativ identifică natura influenței proiectului de act normativ⁹ asupra principalelor categorii de factori, cum ar fi: economici,¹⁰ sociali,¹¹ de mediu,¹²

⁹ pozitivă, negativă, mixtă sau necunoscută.

¹⁰ competitivitatea, fluxurile de investiții, fluxurile comerciale, costurile financiare, costurile de adaptare a produselor, costurile administrative ale societăților comerciale, autoritățile statului (buget, birocratie,

specifici IMM-urilor precum înființarea de firme, desființarea de firme, creșterea sau descreșterea potențialului și performanțelor IMM-urilor existente.

În etapa de evaluare preliminară a întreprinderilor care vor fi cel mai probabil afectate, inițiatorul actului normativ delimitează sfera IMM-urilor ce vor fi afectate de măsurile de politică publică vizate. Elementele care trebuie luate în considerare sunt următoarele: identificarea surselor de informații ce urmează a fi explorate, identificarea caracteristicilor și a sectoarelor care urmează să fie afectate prin evidențierea repartizării efectelor pozitive și negative între sectorul public și cel privat, între clase de întreprinderi de dimensiuni diferite, între diferite domenii de activitate conform cod CAEN, între producătorii interni și importatori. Se mai are în vedere identificarea numărului și dimensiunea IMM-urilor care urmează să fie afectate din perspectiva costurilor, prețurilor, investițiilor, inovării și profitabilității. Tot în această etapă are loc și identificarea proporției numărului de

structura aparatului de stat), inovația și cercetarea, consumatorii și menajele, contextul macroeconomic, alte categorii de factori economici dacă este cazul.

¹¹ piața forței de muncă, standardele și regulile locurilor de muncă, protecția și incluziunea socială a anumitor grupuri, sănătatea publică, sistemul educațional, cultura, alte categorii de factori sociali dacă este cazul.

¹² clima, transportul și eficiența energetică, calitatea aerului, flora, biodiversitatea și peisajul, calitatea apei, calitatea solului, resursele regenerabile și neregenerabile, utilizarea suprafețelor agricole, alte categorii de factori de mediu dacă este cazul.

locuri de muncă vizate de politica publică respectivă, pe diferite categorii de întreprinderi, identificarea legăturilor cu alte sectoare și a efectelor posibile pe lanțul de furnizori/clienti între sectoarele economice implicate.

Măsurarea impactului presupune evidențierea pe categorii de întreprinderi a influențelor proiectului de act normativ și cuantificarea acestora. Se are în vedere analiza calitativă și cantitativă a distribuției costurilor potențiale și a beneficiilor, ținând cont de dimensiunea întreprinderii și făcând diferențieri între întreprinderi micro, mici, mijlocii și mari. Factorii care fac obiectul măsurării impactului sunt cantitativi,¹³ și calitativi.¹⁴ Prin analiza calitativă și cantitativă se evaluează intensitatea impactului generat de politica publică asupra factorilor economici, sociali, de mediu și specifici IMM-urilor, urmând a se utiliza informațiile obținute pentru analiza cost-beneficiu. Analiza cost-beneficiu constă din agregarea principalelor beneficii, respectiv costuri și în evidențierea elementelor calitative implicate. În această etapă se compară costurile cu beneficiile, fiind necesară o actualizare care ține cont de factorul "timp". Analiza în dinamică a costurilor și

¹³ costuri, prețuri, profit, investiții, inovare, locuri de muncă, venituri la bugetul statului, alte categorii de factori cantitativi dacă este cazul.

¹⁴ calitatea locurilor de muncă, calitatea mediului, protecția și incluziunea socială a anumitor grupuri, sistemul educațional, cultura, birocrăția, structura aparatului de stat, alte categorii de factori calitativi dacă este cazul.

beneficiilor facilitează evidențierea fenomenelor economice ce nu au întotdeauna o evoluție liniară. În acest sens, trebuie vizate orizonturi de timp scurt (maximum 1 an), mediu (2-3 ani) și lung (4-5 ani). Analiza măsurilor cu impact asupra mediului de afaceri trebuie să vizeze costurile și beneficiile din punctul de vedere al bugetului de stat și al întreprinderilor. Tipurile de costuri care se utilizează în analiza cost-beneficiu sunt financiare, rezultate din obligațiile de plată a taxelor sau din obligațiile fiscale, costuri substanțiale rezultate din obligațiile de a adapta natura produsului sau serviciului sau a procesului de livrare a produsului/serviciului pentru a îndeplini standardele economice, sociale și de mediu,¹⁵ costurile administrative rezultate din obligația de a oferi informații autorităților publice sau terților despre activitățile sau produsele companiei, inclusiv costurile administrative ocazionale sau recurente. În efectuarea analizelor vor fi luate în considerare și elemente adiționale precum posibilele pierderi de competitivitate cauzate de factori externi cum ar fi disponibilitatea finanțărilor, regimul de taxe, accesul la resurse sau competențe, posibile schimbări în comportamentul competitorilor, furnizorilor sau clienților, posibilul impact asupra barierelor la intrarea în afaceri a unor noi firme,

¹⁵ de exemplu, achiziționarea de echipamente noi, de servicii de training sau angajarea de personal, investiții adiționale care trebuie făcute.

concurența pe piață, structura pieței, impactul posibil asupra inovației,¹⁶ beneficiile care decurg din politica publică propusă.¹⁷

Dacă analiza cost-beneficiu arată că IMM-urile se confruntă cu o povară relativ mai mare, se poate lua în considerare utilizarea măsurilor specifice IMM-urilor pentru a asigura același nivel tuturor și respectarea principiului proporționalității. Alegerea măsurilor specifice care vor fi utilizate pentru temperarea efectelor nedorite pot fi non-intervenția statului,¹⁸ autoreglementarea,¹⁹ furnizarea de informații și îndrumări pertinente,²⁰ reglementarea prescriptivă,²¹ exceptări complete sau parțiale pentru IMM-uri în funcție de dimensiunea acestora,²² reduceri sau exceptări temporare,²³ reduceri de taxe sau ajutor financiar direct pentru compensarea costurilor suportate dacă acest lucru este compatibil cu legislația existentă,²⁴ taxe reduse,²⁵ obligații declarative

¹⁶ înțeleasă atât ca inovație tehnologică, cât și ca inovație nontehnologică (proces, marketing).

¹⁷ reducerea poverii, îmbunătățirea productivității și a competitivității, investiții mai mari sau inovații.

¹⁸ de exemplu: dacă costurile implicate de măsura în cauză sunt net superioare beneficiilor pe care le generează.

¹⁹ anumite zone pot fi lăsate să se autoreglementsze prin intermediul codurilor de bună practică de la nivelul asociațiilor profesionale.

²⁰ în anumite cazuri, obiectivele pe care le urmărește măsura analizată pot fi atinse prin intermediul furnizării de îndrumări și printr-o mai bună informare a operatorilor economici.

²¹ impunerea prin lege a unor standarde obligatorii referitoare fie la tehnologiile ce urmează a fi utilizate, fie la rezultatele ce urmează a fi obținute.

²² afacerile sub un anumit prag nu trebuie să se conformeze cu anumite obligații specifice atunci când acestea nu invalidează scopul original al legislației.

²³ de exemplu: perioadele de tranziție în care IMM-urile sunt exceptate sau intervale mai lungi pentru anumite obligații.

²⁴ referitoare la competiție sau comerț internațional.

simplificate pentru IMM-uri,²⁶ campanii de informare specifice sau ghiduri de utilizare, training și birouri/puncte de informare dedicate,²⁷ luarea sistematică în considerare a inițiativelor de simplificare generale de care pot beneficia în special IMM-urile.²⁸

După parcurgerea acestor etape, testul IMM se finalizează cu un raport întocmit de către inițiatorul actului normativ.

În cazul realizării consultărilor prin intermediul unui sondaj online, inițiatorul actului normativ trebuie să elaboreze întrebările pe care sondajul online le conține, consultându-se cu organizațiile reprezentative ale IMM-urilor și reprezentanții mediului de afaceri în vederea aplicării testului IMM. Întrebările sondajului vor fi însoțite de proiectul actului normativ și de o scurtă descriere în care vor fi menționate principalele modificări sau completări aduse de noua reglementare. După primirea sondajului, acesta va fi afișat pe site-ul www.imm.gov.ro și va fi activ pe site timp de cinci zile calendaristice pentru primirea răspunsurilor la întrebări. Perioada de realizare a sondajului poate fi prelungită cu maximum trei zile, dacă se consideră

²⁵ atunci când aceste taxe sunt foarte mari și/sau reprezintă un cost fix care este resimțit disproporționat de IMM-uri.

²⁶ de exemplu, în domeniul statisticii, explorarea sinergiilor posibile cu obligațiile declarative existente.

²⁷ de exemplu, birouri de informare specifice IMM-urilor care oferă informații adecvate întreprinderilor mici.

²⁸ de exemplu, posibilitatea de a utiliza facilitățile online, inspecții specificate.

că este necesară o analiză suplimentară a efectelor actului normativ. După primirea rezultatelor sondajului, inițiatorul actului normativ va redacta raportul testului IMM, iar evaluarea rezultatelor trebuie să conducă la identificarea corecțiilor și îmbunătățirilor care se impun în definitivarea proiectului de act normativ.

Testul IMM poate fi realizat și prin alte modalități, iar participarea inițiatorului actului normativ la întâlniri și/sau dezbateri este obligatorie. Acesta va prelua rezultatele consultărilor și va redacta raportul testului IMM. Inițiatorul actului normativ are obligația de a asigura toate materialele necesare pentru desfășurarea consultărilor, care nu pot depăși cinci zile calendaristice.

Raportul testului IMM trebuie să parcurgă un proces de avizare. Acesta este transmis de către inițiatorul actului normativ, în format electronic și fizic, la Ministerul pentru Mediul de Afaceri, pentru a fi analizat. Acesta din urmă va emite un aviz consultativ care poate fi favorabil, favorabil cu observații sau negativ. Avizul negativ trebuie să fie motivat. Avizul se transmite pe urmă la inițiatorul actului normativ și va însoți proiectul de act normativ pe tot parcursul acestuia. Grupul pentru evaluarea impactului economic al actelor normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii este un organism consultativ, fără

personalitate juridică, ce funcționează sub coordonarea Departamentului pentru Întreprinderi Mici și Mijlocii, Mediul de Afaceri și Turism (DIMMMAT), denumit GEIEAN.

Capitolul 3. Recomandările Comisiei Europene privind Testul IMM

Pentru ca inițiativele Uniunii Europene să dea rezultate mai bune, Comisia Europeană dorește să se asigure că procesele de legiferare și de elaborare a politicilor sunt transparente și mai deschise contribuțiilor celor vizați. Prin urmare, **procesul de legiferare se bazează pe date concrete și se desfășoară în mod transparent, implicând cetățenii și părțile interesate (întreprinderi, autorități publice, cercetători etc.).** Comisia identifică în ce domenii ar putea fi îmbunătățit procesul legislativ actual. De asemenea, atunci când propune noi politici și norme, se concentrează asupra acțiunilor în care intervenția UE este cu adevărat necesară și asupra eficienței acestora. Aplicând toate aceste principii, Comisia își atinge obiectivele cu sarcini și costuri

administrative minime. Această direcție răspunde, de asemenea, preocupărilor exprimate de cetățenii UE.²⁹

Pentru Comisie, o mai bună legiferare ar trebui să garanteze că procesul decizional este deschis și transparent, că cetățenii și părțile interesate pot formula observații în toate etapele procesului de legiferare și de elaborare a politicilor, că acțiunile UE pleacă de la date concrete și de la o bună înțelegere a impactului pe care îl pot avea acestea, că sarcinile de reglementare pentru întreprinderi, cetățeni și administrațiile publice sunt menținute la un nivel minim.

Pentru a asigura aceste principii, Comisia pregătește temeinic propunerile de politici publice. Astfel, se evaluează impactul preconizat și impactul real al acțiunilor în fiecare etapă a procesului decizional. De asemenea, desfășoară activități ample de planificare și analiză înainte de a acționa (de exemplu, înainte de a propune o nouă lege, de a evalua rezultatele unei legi existente etc). Procesul de consultare este intensificat, Comisia îmbunătățind și multiplicând modalitățile prin care cetățenii și părțile interesate pot participa la toate fazele procesului de legiferare și de elaborare a politicilor. De obicei, aceștia își pot exprima opiniile cu privire la foile de parcurs și evaluările inițiale ale impactului

²⁹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en

(documente prin care Comisia prezintă idei noi care ar putea sta la baza unor noi politici și norme sau a unor evaluări ale politicilor existente), anumite aspecte ale studiilor de impact (documente în care Comisia analizează posibilele consecințe economice, sociale și de mediu ale unei propuneri), propunerile legislative aprobate de Comisie, proiectele de acte care fie modifică sau completează elemente neesențiale ale legislației existente (actele delegate), fie asigură aplicarea uniformă a unei reglementări peste tot în UE (actele de punere în aplicare), elemente ale evaluărilor și verificărilor adecvării legislației și politicilor existente și modalitățile prin care ar putea fi îmbunătățită legislația europeană actuală.

Comisia mai evaluează rezultatele normelor existente și face modificările necesare pentru a le actualiza. În anul 2012, a înființat Programul privind o reglementare adecvată și funcțională (REFIT), pentru a simplifica legislația UE și pentru a reduce costurile aferente reglementării, fără a afecta rezultatele. Comisia consolidează programul REFIT creând mai multe posibilități de participare a părților interesate și a statelor membre. Această platforma colectează sugestiile publicului și face recomandări de simplificare a legislației. De asemenea, Comisia a mai constituit un Comitet de control normativ, grup independent format din funcționari ai Comisiei și experți din afara Comisiei. Rolul

său este de a controla calitatea tuturor studiilor de impact și a evaluărilor majore care fundamentează procesul decizional al UE. Orientările și setul de instrumente pentru o mai bună legiferare ajută serviciile Comisiei să aplice corect standarde comune pentru o mai bună reglementare în fiecare etapă a procesului de legiferare și de elaborare a politicilor publice.

Acțiunile Comisiei vizează în special consolidarea subsidiarității și a proporționalității, sporirea cooperării între instituțiile UE și încurajarea cooperării internaționale în materie de reglementare. Esența subsidiarității constă în identificarea celui mai bun nivel la care să fie formulate și puse în aplicare politicile. **UE ar trebui să acționeze numai atunci când este necesar și în situațiile în care acțiunile sale oferă beneficii clare față de măsurile luate la nivel național, regional sau local.** Proporționalitatea se axează pe impactul financiar și administrativ al legislației propuse. Acest impact trebuie redus la minimum și trebuie să fie proporțional cu obiectivele politice. Pentru Comisie, aceasta înseamnă realizarea politicilor în modul cel mai simplu și mai puțin costisitor și evitarea birocrăției inutile. În anul 2017, președintele Comisiei Europene a instituit în mod oficial Grupul operativ privind subsidiaritatea, proporționalitatea și scenariul „mai puțin, dar mai eficient”. Misiunea acestuia este să formuleze

recomandări pentru o mai bună aplicare a principiilor subsidiarității și proporționalității.

Voința politică de a îmbunătăți calitatea legiferării și de a revizui și actualiza legislația existentă, dacă acest lucru este necesar, este împărtășită de cele trei instituții principale ale UE: Comisia, Parlamentul și Consiliul. În aprilie 2016 a intrat în vigoare acordul privind o mai bună legiferare, semnat de toate cele trei instituții. Cooperarea și buna informare încă din primele etape ale procesului legislativ le permit organelor de reglementare și autorităților competente să identifice soluții la probleme similare, menținând, în același timp, standardele și obiectivele de politică ale fiecărei părți. Astfel, întreprinderile își pot reduce costurile aferente desfășurării de activități economice și pot concura mai loial la nivel transfrontalier. Comisia cooperează îndeaproape cu partenerii săi comerciali în ceea ce privește reglementarea, atât în cadrul dialogurilor multilaterale (de exemplu cu ONU, OCDE și Banca Mondială), cât și în cadrul dialogurilor bilaterale.

Testul IMM la nivelul UE reprezintă o procedură prin care se evaluează efectele noilor inițiative legislative asupra întreprinderilor mici și mijlocii. Scopul acestuia este să ajute responsabilii cu elaborarea

politicilor publice, să țină cont de nevoile IMM-urilor atunci când elaborează acte normative și să ajusteze aceste măsuri în concordanță cu impactul asupra mediului de afaceri.

La nivelul Uniunii Europene, există un interes major pentru sprijinirea mediului de afaceri. Un document important în acest sens îl reprezintă “Small Business Act” (SBA) al Comisiei Europene, prin care se introduce principiul “gândiți mai întâi la scară mică.” În anul 2008, Comisia a recomandat țărilor membre să evalueze cu rigurozitate impactul noilor inițiative legislative și administrative asupra IMM-urilor și să țină cont de mediul de afaceri în procesul de realizare a acestor inițiative.

Comisia Europeană a făcut un nou apel către țările membre în anul 2011, solicitându-le să țină cont în procesul de elaborare a politicilor publice și de categoria întreprinderilor, grupate pe microîntreprinderi, întreprinderi mici, mijlocii, mari. Această solicitare a fost susținută și de Consiliul Concurenței Uniunii Europene. Dacă în 2008 această solicitare era la nivelul de recomandare, în anul 2011 concluziile Consiliului Concurenței invită țările membre să aplice cu rigurozitate testul IMM. Majoritatea țărilor UE au respectat această recomandare și au început să aplice acest test important. Totuși,

recomandarea de aplicare a testului IMM nu este concretă, rămânând ca fiecare țară în parte să decidă ce mecanisme să folosească pentru aplicarea testului IMM.

Testul IMM este folosit la nivelul Uniunii Europene ca un mijloc pentru realizarea analizelor de impact asupra inițiativelor legislative. Aceste analize sunt esențiale pentru buna fundamentare a măsurilor legislative, astfel încât acestea să aducă un beneficiu în societate și să nu distorsioneze, prin efecte directe sau secundare, diferite categorii de cetățeni.

La nivelul Uniunii Europene, toate instituțiile și direcțiile cu responsabilități de legiferare au obligația să realizeze testul IMM pentru toate inițiativele legislative care necesită analiză de impact. Posibilele implicații asupra mediului de afaceri trebuie avute în vedere la fiecare etapă a analizei de impact. Pentru acest process, Comisia Europeană parcurge următorii pași:³⁰

³⁰ "EU member states reporting about their SME-test. Summary and analyses on how they assess the impact of their new regulations on SMEs," Belgian Federal Public Service Economy, 2015.

Antreprenorii și reprezentanții mediului de afaceri sunt consultați direct, după ce este elaborat draftul noii măsuri legislative. Această etapă de consultare este **obligatorie**.

Definirea problemei. În procesul de elaborare a politicilor publice, de multe ori definirea problemei reprezintă cea mai dificilă etapă. Deseori, politicile publice eșuează deoarece problema nu este înțeleasă sau explicată bine. În această fază, se urmărește să se identifice dacă IMM-urile pot fi afectate de noua legislație. Se poate ține cont de caracteristicile afacerilor sau sectoarelor ce pot fi afectate și se analizează indicatori precum numărul firmelor, mărimea acestora (micro, mică, medie, mare), proporția angajaților ce pot fi afectați. Dacă în această fază preliminară se ajunge la concluzia că IMM-urile pot fi afectate, se consideră că firmele mici preiau o parte din costurile noii legislații, fapt care afectează negativ mediul de afaceri. În această situație legiuitorul trebuie să țină cont de importanța IMM-urilor când stabilește obiectivele și opțiunile noilor măsuri în faza de realizare a analizei de impact.

Definirea **obiectivelor** ținând cont de mediul de afaceri.

Analiza **opțiunilor** de întocmire a noii inițiative legislative.

Analiza impactului fiecărei opțiuni în parte. În această etapă se calculează distribuția costurilor și beneficiilor aferente fiecărei opțiuni în parte, ținând cont de tipul companiilor (micro, mici, mijlocii și mari). Se recomandă efectuarea unei analize calitative și, pe cât posibil, cantitative.

Compararea opțiunilor de rezolvare a problemei prin noua inițiativă legislativă. Dacă opțiunea aleasă continuă să genereze costuri pentru IMM-uri sau afectează negativ activitatea acestora, atunci trebuie avute în vedere măsuri de compensare, cum ar fi exceptări de la lege, reduceri de taxe, simplificări privind obligațiile de raportare.

Comisia Europeană acordă o importanță sporită microînterpinderilor, adică a firmelor cu mai puțin de 10 angajați și cu o cifră de afaceri mai mică sau egală cu 2 milioane de Euro. Într-un raport

din anul 2011³¹, Comisia își propune să se dedice mai mult procesului de asigurare a unui principiu privind proporționalitatea legiferării, în ceea ce privește microîntreprinderile:

Pentru toate inițiativele legislative, Comisia Europeană se va asigura că microîntreprinderile sunt excluse sau protejate de obiectivele noilor măsuri și doar dacă este absolut necesar, acestea vor viza și microîntreprinderile. În acest scenariu, trebuie asigurate principiile proporționalității și necesității.

Dacă noile politici publice afectează microîntreprinderile, atunci trebuie să se țină seama de adaptarea soluțiilor pentru acestea din urmă și să se aibă în vedere simplificarea măsurilor de conformare și raportare.

Analiza de impact aferentă fiecărei inițiative legislative trebuie să demonstreze principiul proporționalității privind microîntreprinderile și să evalueze soluții adaptate la nevoile acestora. În acest caz, analiza de impact trebuie să conțină testul IMM.

³¹ "Minimizing regulatory burden for SMEs, Adapting EU regulation to the needs of micro-enterprises" [COM(2011) 803 final].

Pentru a monitoriza dacă politicile publice europene țin cont de nevoile IMM-urilor, a fost formată o Comisie de Evaluare a Impactului (CEI). Din acest organism independent fac parte membri ai direcțiilor de politici publice din cadrul Comisiei Europene. Ei se asigură că impactul asupra IMM-urilor este corect evaluat în analizele de impact făcute pentru noile măsuri legislative și au puterea de a respinge inițiativele neconforme, care nu se bazează pe analize riguroase. **Ca principiu, o inițiativă legislativă este supusă procesului de adopție, dacă primește o opinie pozitivă din partea Comisiei de Evaluare a Impactului.** Membrii acesteia sunt experți independenți, care lucrează cu normă întreagă pentru CEI și sunt numiți în funcție pe criterii de experiență.

În anul 2013, Asociația Europeană a Camerelor de Comerț și Industrie (AECCI) a analizat calitatea aplicării testului IMM de către Comisia Europeană, în 14 inițiative legislative aferente perioadei 2011 – 2013. Acestea cuprind măsuri care vizează IMM-urile, trebuind să fie supuse în prealabil unei analize cost – beneficiu riguroase, ca parte a analizei de impact. Concluziile arată că în ansamblu, calitatea testelor IMM realizate a fost slabă. Consultările cu IMM-urile s-au bazat pe

metode generale, cum ar fi consultări online, conferințe și audieri publice, existând o lipsă sistematică a evidențierii opiniilor celor interesați. De asemenea, evaluarea impactului asupra IMM-urilor este deseori superficială, o problemă în acest sens fiind și lipsa datelor pentru a face estimări cantitative. Jumătate dintre inițiativele analizate nu specifică dacă microîntreprinderile ar trebui excluse de la reglementare.

Într-un raport din anul 2011,³² se prezintă situația implementării testului IMM în țările membre, identificându-se principalele obstacole, câteva exemple de bună practică și la final sunt propuse recomandări. La acel moment, 21 de țări foloseau testul IMM sau un mecanism similar, însă existau diferențe majore în modul de aplicare a acestuia. Țările membre foloseau propriile mecanisme de evaluare, cu metodologii diferite, care duceau la niveluri diferite de complexitate. De asemenea, existau diferențe și în privința calității testelor IMM, ținând cont de faptul că puține țări foloseau un organism independent de evaluare și validare a acestuia. Raportul concluzionează că implementarea testului IMM trebuie să continue în Uniunea Europeană, cu următoarele îmbunătățiri:

³² "Barriers and Best Practices in SME Test Implementation" commissioned by the European Parliament (ITRE).

- Ținând cont de caracteristicile specifice fiecărui stat membru în parte, ar fi neproductiv să se aplice un test IMM standardizat pentru fiecare țară în parte și nici să se utilizeze un ghid unitar. Marea varietate a testelor IMM folosite va duce la rezolvarea unor probleme cât mai diverse.
- Raportul recomandă ca testul IMM să devină obligatoriu în privința legislației care afectează IMM-urile. Astfel, se vor asigura standarde înalte de calitate privind procesul de evaluare a impactului noilor măsuri legislative. Dacă diferitele instituții publice ar avea posibilitatea să nu aplice testul IMM, atunci mulți funcționari ar alege varianta mai simplă să nu parcurgă acest demers dacă nu cunosc nevoile și problematica IMM-urilor. De asemenea, testul IMM ar trebui să evalueze și eventualele măsuri de conformare și raportare ale IMM-urilor, precum și costurile suplimentare aduse de noile măsuri legislative.
- Testul IMM nu ar trebui să fie restricționat la o anumită procedură formală. Pe de o parte se recomandă instituirea unei autorități independente care să superviseze realizarea testului IMM, pe de altă parte este nevoie de asigurarea unui proces de instruire adecvat funcționarilor care gândesc și adoptă noile măsuri legislative.

- Testul IMM face parte din evaluarea de impact necesară oricărei inițiative legislative. De aceea, nu se recomandă să fie făcut ca un demers izolat, ci în concordanță cu alte studii de impact, cum ar fi sociale, de mediu, egalitate de șanse.

În anul 2017, AECCI a analizat din nou cum a aplicat Comisia Europeană testul IMM pentru 13 inițiative legislative noi aferente perioadei 2015 – 2017,³³ pornind de la principiul că **aplicarea unui test IMM riguros reprezintă o condiție pentru propunerea de inițiative legislative noi bazate pe protejarea mediului de afaceri**. De asemenea, acest test este considerat temelia aplicării principiului “gândiți mai întâi la scară mică” introdus prin Small Business Act, care recomandă decidenților politico – administrativi să asigure un mediu fiscal și de conformare simplu pentru mediul de afaceri.

Cele 13 inițiative legislative analizate, care afectează mediul de afaceri, au beneficiat de analize de impact care au conținut și teste IMM. Verificarea a constat în evaluarea celor patru pași importanți ai testului IMM:

1. Consultarea celor interesați de IMM-uri (stakeholderi)

³³ “SME Test Benchmark 2017. Assessment of the application of the SME Test by the European Commission,” octombrie 2017.

2. Identificarea afacerilor afectate
3. Măsurarea impactului asupra IMM-urilor
4. Evaluarea opțiunilor alternative de legiferare

Pentru fiecare analiză de impact, s-a urmărit și modul în care Comitetul de Control Normativ al Comisiei Europene³⁴ a urmărit să avizeze noile acte normative în baza testului IMM, ca parte importantă a analizei de impact, înainte să acorde un aviz favorabil. Studiul AECCI a ajuns la următoarele concluzii:

- Deși Comisia pune un accent mare pe o legiferare mai bună pentru IMM-uri și pe recunoașterea importanței acestora pentru mediul economic, mai puțin de o treime din analizele de impact au aplicat și teste IMM la un nivel calitativ “bun.”
- Încă persistă probleme privind colectarea punctelor de vedere de la mediul de afaceri. În două situații nu au fost realizate consultări publice deși acestea erau obligatorii, iar majoritatea inițiativelor legislative nu au beneficiat de consultări specifice cu IMM-urile.

³⁴ Comitetul de analiză a reglementării este un organism independent al Comisiei care oferă consiliere Colegiului comisarilor. El îi furnizează Comisiei servicii de sprijin și de control al calității pentru activitățile de evaluare și de realizare a studiilor de impact. Comitetul emite avize și recomandări după ce examinează toate proiectele de studii de impact, evaluările majore și controalele privind adecvarea legislației existente realizată de Comisie.

- Deși consultările făcute cu chestionare au permis participanților să se identifice cu IMM-urile, în trei sferturi dintre demersuri analizele de impact nu au prezentat cum se cuvine punctele de vedere ale mediului de afaceri.
- Evaluarea impactului măsurilor legislative asupra IMM-urilor este slăbită și de absența unor analize cost – beneficiu riguroase, de calitate slabă a informațiilor existente și de insuficienta atenție acordată diferitelor tipuri de firme (micro, mici, medii).
- Cuantificarea impactului reprezintă mai mult o excepție decât regula analizei de impact. Costurile și beneficiile IMM-urilor nu au fost cuantificate și monetizate, iar dacă unele analize au atins acești indicatori, atunci ei au fost insuficient de bine analizați. De asemenea, lipsa cuantificărilor este foarte rar justificată.
- Rezultatele testelor IMM nu sunt prezentate într-o manieră uniformă în cadrul celor 13 analize de impact efectuate. Informațiile despre cei patru pași importanți sunt dificil de identificat.
- Persistența unor deficiențe privind aplicarea testelor IMM vin în detrimentul procesului de elaborare a politicilor publice, deoarece măresc riscul de legiferare a unor măsuri care creează obligații excesive și inutile pentru mediul de afaceri.

- Asigurarea independenței Comitetul de Control Normativ contribuie la emiterea unor puncte de vedere neutre privind realizarea analizelor de impact. Totuși, se simte nevoia de a îmbunătăți procesul de analiză bazat pe aplicarea mai riguroasă a testelor IMM.

Recomandările AECCI formulate în urma analizei din anul 2017 marchează o evoluție firească privind îmbunătățirea analizelor de impact care conțin teste IMM:

- Recomandările Comisiei Europene privind aplicarea testelor IMM ar trebui urmate în mod mai riguros în procesul de legiferare.
- Pentru a beneficia de pe urma unui process de consultare mai eficient cu mediul de afaceri, se recomandă folosirea unei metode de consultare publică de 12 săptămâni, disponibilă în toate limbile Uniunii Europene, combinată cu metode eficiente de consultare, pentru a îmbunătăți calitatea datelor și informațiilor culese.
- **Punctele de vedere ale mediului de afaceri ar trebui să fie clar prezentate în cadrul analizelor de impact. De asemenea, ele trebuie diferențiate pe clase de întreprinderi.**
- Analiza impactului asupra IMM-urilor ar trebui făcută într-un mod mai riguros, incluzând și o analiză cost – beneficiu. De asemenea, aceasta trebuie să diferențieze întreprinderile în IMM-uri și

companii mari, precum și între diferitele tipuri de IMM-uri (micro, mici, mijlocii).

- Trebuie să se facă eforturi mai mari pentru a cuantifica și monetiza impactul noilor măsuri legislative asupra mediului de afaceri. În acest sens, se recomandă folosirea de date statistice de la Eurostat, precum și alte date obținute prin studii interne și externe, privind estimarea costurilor și beneficiilor.
- Organismele din cadrul Comisiei Europene ar trebui să beneficieze de un sprijin mai susținut din partea Comitetului de Control Normativ în etapa de realizare a testelor IMM aferente analizelor de impact.
- Ținând cont că aplicarea testului IMM reprezintă un demers obligatoriu în cadrul analizelor de impact, Comitetului de Control Normativ ar trebui să verifice dacă acesta este aplicat corect înainte de emiterea unei recomandări pozitive pentru o analiză de impact.

3.1 Cum se poate asigura un test IMM eficient?

Potrivit AECCEI, unele țări membre din Uniunea Europeană consideră că eficiența și eficacitatea testelor IMM pot fi garantate sau îmbunătățite

printr-o serie de măsuri și proceduri care vizează **calitatea consultărilor publice, existența unei instituții specializate în realizarea studiilor de impact și calitatea datelor statistice folosite în procesul de analiză**. Multe țări membre consideră că testul IMM este important, însă trebuie aplicat doar în cazurile în care noile măsuri legislative afectează clar mediul de afaceri. Varietatea metodelor folosite în procesul de consultare publică generează informații importante privind claritatea și impactul noilor măsuri legislative. De asemenea, acestea arată într-un mod practic ce implicații au măsurile vizate asupra unor categorii de firme dacă acestea au fost consultate.

Existența unor instituții specializate și independente în efectuarea analizelor de impact, de tip helpdesk, reprezintă un lucru util la nivelul țărilor membre. Totuși, acolo unde există astfel de instituții, le este deseori dificil experților să înțeleagă precis rolul noilor măsuri legislative care constau în amendamente sau actualizări ale legislației, față de legile existentă.

La nivelul statelor membre există multe bariere administrative privind aplicarea testului IMM. Acestea constau de obicei din dificultăți privind strângerea de date statistice precise, calitatea slabă a testelor IMM efectuate, lipsa de personal calificat pentru efectuarea testelor

IMM într-un mod serios și riguros. Deseori, există și probleme privind colaborarea dintre diferitele instituții publice implicate în procesul de legislație și reprezentanții mediului de afaceri.

Pentru a realiza teste IMM eficiente și riguroase, AECCI a identificat o serie de măsuri importante:

Garantarea obligativității aplicării testului IMM în cadrul analizelor de impact necesare fiecărei inițiative legislative în parte.

Testul IMM trebuie aplicat doar dacă noua măsură legislativă afectează mediul de afaceri. În acest mod se evită efectuarea de studii și cercetări inutile.

Consultările publice reprezintă o procedură eficientă și trebuie îmbunătățite pentru a fi cât mai utile.

Folosirea metodelor de participare gen "masă rotundă" cu reprezentanții mediului de afaceri pot îmbunătăți substanțial calitatea testelor IMM.

Existența unui serviciu de tip helpdesk, independent, dedicat efectuării analizelor de impact, care să verifice calitatea testelor IMM efectuate în cadrul procesului legislativ. Funcționarea unui astfel de organism nu este simplă, deoarece trebuie avute în vedere o serie de particularități, cum ar fi abilitatea de a măsura efectele noii legislații ținând cont că nu acest organism este inițiatorul.

Conștientizarea decidenților politico - administrativi și a funcționarilor publici privind importanța aplicării eficiente a testului IMM și organizarea unui proces de consultare eficient cu IMM-urile.

Realizarea testului IMM într-o perioadă de timp suficient de mare pentru a analiza corect implicațiile noilor măsuri legislative.

Instituțiile publice implicate și organizațiile consultate trebuie să furnizeze date realiste.

3.2 Exemple de bună practică

3.2.1. Uniunea Europeană

Comisia Europeană a constituit un Comitet de Control Normativ (CCN) care reprezintă un organism independent cu rolul de a oferi consiliere Colegiului Comisarilor. El îi furnizează Comisiei servicii de sprijin și de control a calității privind activitățile de evaluare și realizare a studiilor de impact. Comitetul emite avize și recomandări după ce examinează toate proiectele de studii de impact realizate de Comisie.³⁵

Prin activitatea sa, CCN contribuie la punerea în aplicare a agendei pentru o mai bună reglementare. Membrii săi analizează și emit avize privind calitatea proiectelor de rapoarte referitoare la studiile de impact realizate în procesul de pregătire a noilor inițiative, evaluările retrospective majore ale unei politici sau reglementările și verificările

³⁵ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_en

necesare politicilor și normelor conexe. Avizele Comitetului recomandă departamentelor Comisiei posibilități de îmbunătățire a proiectelor de rapoarte.

Pentru ca o inițiativă însoțită de o evaluare a impactului să fie propusă spre adoptare de către Comisie, este necesar un aviz pozitiv din partea CCN. În cazul unui aviz negativ, proiectul de raport trebuie revizuit și prezentat din nou spre aprobare Comitetului. Avizul însoțește propunerea de inițiativă și studiul de impact de-a lungul întregului proces decizional politic al Comisiei. Toate studiile de impact și avizele corespunzătoare ale Comitetului sunt publicate on-line, odată ce Comisia a adoptat propunerea în cauză. Lista cazurilor analizate de către CCN în cadrul reuniunilor sale sau în urma unei proceduri scrise este publicată pe Internet.

Comitetul de control normativ este prezidat de către un director general din cadrul Comisiei și este alcătuit din trei înalți funcționari ai Comisiei și trei experți recrutați din afara acesteia. Toți membrii lucrează pentru CCN cu normă întreagă, fără alte responsabilități politice. Comitetul acționează independent de serviciile de elaborare a politicilor și de orice instituție, organism, oficiu sau agenție UE.

3.2.2 Situația de ansamblu în țările membre ale Uniunii Europene

AECI a analizat exemple de bună practică privind aplicarea testului IMM de către o parte a țărilor membre UE. Acestea vizează diferite metode de consultări publice folosite cu mediul de afaceri, măsuri de simplificare a birocrăției și de protejare a IMM-urilor, evaluări ale testelor IMM, organismele suport implicate în aplicarea testelor IMM, metodologii de măsurare a impactului noilor inițiative legislative, gradul de standardizare a testului IMM.

Unele țări UE folosesc frecvent consultările cu cei interesați de o nouă inițiativă legislativă. De obicei acestea conțin întâlniri cu reprezentanții IMM-urilor și a altor organizații profesionale sub forma unor grupuri consultative ale IMM-urilor sau prin consultări electronice. De asemenea, mai sunt folosite mesele rotunde și consultările directe, unde IMM-urile sunt invitate în funcție de problema abordată.

Printre măsurile de simplificare și exceptare, se numără decizia Guvernului **Marii Britanii** de a introduce un proces denumit Evaluarea

Microîntreprinderilor și Afacerilor Mici.³⁶ Acesta se aplică unui număr semnificativ de măsuri legislative, începând din anul 2014. Dacă această evaluare duce la concluzia că inițiativa creează probleme IMM-urilor, atunci firmele mici sunt excluse de la noile reglementări și se iau toate măsurile necesare pentru a diminua orice impact negativ. Astfel, Guvernul Britanic pleacă de la premisa că microîntreprinderile și firmele mici nu trebuie să fie afectate de noile reglementări, iar beneficiile propuse prin noile reglementări trebuie obținute fără implicarea lor. În modul acesta, s-a creat un sentiment de încredere în rândul antreprenorilor, că noile măsuri legislative nu le vor afecta activitatea sau că procesul de conformare necesită resurse minime.

În **Suedia**, toate inițiativele legislative care afectează mediul de afaceri, inclusiv analizele de impact aferente, sunt transmise unui Consiliu de Îmbunătățire a Reglementărilor. Acest organism emite opinii sau răspunsuri simple. Opiniile conțin recomandări sau obiecții privind măsurile cuprinse în noile inițiative legislative, precum și o evaluare a calității analizelor de impact. Din punct de vedere administrativ, Consiliul recomandă noile măsuri pentru promulgare sau le respinge.

³⁶ Small and Micro Business Assessment (SaMBA), iunie 2013.

În **Germania** există un organism independent care are mandatul să verifice calitatea analizelor de impact. Drafturile de propuneri legislative nu pot fi definitive fără avizul acestei organizații, iar ministerele tind să respecte recomandările formulate.

Austria folosește instrumente IT pentru efectuarea analizelor de impact bazate pe rezultate. Acestea calculează nivelul de impact pentru indicatorii "costuri administrative pentru companii" și "companii." Soluțiile IT însoțesc procesul de atingere a rezultatelor din cadrul analizelor de impact, începând cu analiza problemei, până la evaluarea impactului. Mai mult, aplicația conține servicii suport pe tot parcursul efectuării analizei, generând la final un document care trebuie inclus în draftul noii măsuri legislative. De asemenea, sunt puse la dispoziția utilizatorilor, manuale de utilizare și traininguri dacă este nevoie.

Franța a realizat un sistem centralizat de cereri pentru efectuarea testului IMM. Acesta se bazează pe un website, o metodologie aparte și alte instrumente necesare efectuării testului. Ministerele pot face cereri dacă doresc, iar mai târziu în procesul legislativ decid cum vor folosi rezultatele în noua legislație. Din punct de vedere tehnic, după ce este formulată o cerere pentru realizarea testului IMM, acesta este efectuat de către administrația regională, pe

bază de voluntariat. Testul constă în consultarea unui număr de 15 IMM-uri din regiunea respectivă, după care rezultatele sunt transmise ministerului responsabil de noua legislație. Totuși, Camera de Comerț din Franța menționează că este dificil la momentul de față să precizeze dacă această practică este bună sau nu, deoarece s-au efectuat doar patru teste IMM, care au cuprins 69 de companii din 7 regiuni.

Referitor la metodologia aleasă pentru măsurarea analizelor de impact în contextul legislației referitoare la IMM-uri, două țări folosesc Măsura Costului Standard (MCS). În **Danemarca**, aceste analize se fac din timp, înainte de consultări, pentru a putea analiza opțiuni alternative în procesul de legiferare. În **Franța**, testul IMM poate fi folosit alături de Măsura Costului Standard (MCS), pentru a evalua impactul microeconomic al măsurilor cuprinse într-o nouă inițiativă legislativă. Analizele de impact prin metoda MCS nu sunt utilizate în mod automat înainte de fiecare test IMM. Implementarea unui test IMM este decisă în funcție de rezultatele așteptate și de criteriile de eligibilitate care determină ce proces de consultare este mai relevant pentru fiecare inițiativă legislativă. După efectuarea testului IMM, se poate decide ca noile reglementări să fie simplificate în baza sugestiilor primite de la antreprenorii consultați.

În cadrul cercetării efectuate de AECCI, toate țările care au fost evaluate susțin principiul aplicării testului IMM în cazurile în care acesta este necesar. O întrebare importantă rămâne aceea dacă testul IMM ar trebui efectuat pentru toate inițiativele legislative, sau doar pentru măsurile care pot afecta în mod considerabil mediul de afaceri. Țările membre UE aplică strategii diferite privind importanța acordată testului IMM și, implicit, a gradului de aplicare a acestuia. O viziune constă în obligativitatea efectuării acestui test pentru toată legislația nouă, pentru a fi siguri că IMM-urile sunt mereu protejate. Cum această abordare necesită multe resurse umane pentru a asigura un test IMM riguros, ea pare nefezabilă deoarece poate duce la un volum imens de muncă pentru toate părțile implicate sau la o analiză superficială privind impactul estimat. O altă viziune constă în aplicarea testului IMM doar în situațiile când mediul de afaceri poate fi afectat în mod serios de noile măsuri. În cazul acesta, testul IMM poate fi aplicat mai riguros și mai precis, vizând anumite categorii de firme. Totuși, acest procedeu nu trebuie să excludă o verificare prealabilă a inițiativelor legislative pentru a nu afecta negativ IMM-urile. Latura negativă a acestei viziuni constă în faptul că anumite inițiative legislative pot fi exceptate de la efectuarea testului IMM, din greșeală, chiar dacă ele afectează mediul de afaceri.

O altă întrebare care apare este dacă testul IMM ar trebui să se aplice inclusiv inițiativelor legislative ale Parlamentului și modul în care parlamentarii ar putea avea acces la datele necesare pentru a evalua posibilele implicații ale noilor inițiative legislative asupra mediului de afaceri. În acest caz, impactul aplicării testului IMM asupra legislației IMM-urilor ar putea fi substanțial. Coordonarea dintre diferitele organisme de stat implicate în procesul legislativ este crucială inclusiv în privința testului IMM, modificării inițiativelor legislative propuse și luarea măsurilor de atenuare dacă este cazul.

Procesul de realizare a testului IMM este în mare parte standardizat pentru instituțiile din majoritatea statelor membre. Întrebarea rămasă este dacă ar fi utilă o mai mare standardizare, mai devreme sau mai târziu, în statele membre. În acest caz, ar fi de dorit ca la nivelul Uniunii Europene să existe recomandări mai specifice. Dacă la un moment dat aplicarea unui test IMM ar necesita sprijinul UE, se pune întrebarea în ce domenii și în ce profunzime trebuie aplicat acest test, pentru a garanta că toate țările membre sunt tratate în mod egal.

Conform AECCI, doar câteva țări aplică un test IMM nivel central, în timp ce multe țări utilizează un birou de asistență colectiv. O astfel de abordare ar putea contribui la o evaluare mai generală și mai

obiectivă a impactului asupra IMM-urilor într-o țară. Ar putea fi, de asemenea, mai eficient din punct de vedere al utilizării resurselor să se aplice centralizat toate testele IMM decât să se facă teste între diferitele servicii guvernamentale. Cu toate acestea, mai ales atunci când noua legislație este complicată, este deseori dificil de înțeles pentru un organism central cât de bine se poate aplica exact testul IMM. Într-un astfel de caz, o soluție bună ar consta în existența unei strânse cooperări între organismul central și serviciile în cauză. Un birou de asistență tehnică ar putea fi, de asemenea, util pentru a explica testul IMM decidenților politico - administrativi.

O cooperare puternică între părțile interesate și guvern este, în general, considerată importantă de ambele părți. Pe lângă formele generale de consultări publice, mesele rotunde cu reprezentanții IMM-urilor și contactele directe cu IMM-urile par să furnizeze deseori informații utile pentru redactarea definitivă a noii legislații și pot ajuta la luarea în considerare a măsurilor de atenuare a efectelor asupra anumitor categorii de IMM-uri. În anumite cazuri, au fost utile și situațiile în care organizațiile reprezentative pentru IMM-uri au oferit consultanță suplimentară cu privire la cine să fie consultat în anumite sectoare ale IMM-urilor.

În ceea ce privește momentul consultării, se spune deseori că este util să se implice părțile interesate într-un stadiu incipient al procesului de elaborare a noului act normativ. Acest lucru oferă părților interesate timp să se consulte și să reflecteze bine. De asemenea, legiuitorului îi este mai ușor să adapteze proiectele, dacă este nevoie, într-un stadiu cât mai incipient decât atunci când procesul este deja mai mult sau mai puțin finalizat. Acest lucru limitează și riscul de întârziere a procesului legislativ, deoarece consultările și redactarea noii legislații ar fi în mare parte procese care se desfășoară simultan. Intensitatea procesului de consultare poate depinde de tipul de text în cauză și ar trebui să fie rezultatul echilibrării nevoii de a obține informații suficiente și de a nu supraîncărca părțile.

Ținând cont de conținutului testului IMM, există o mare varietate printre statele membre în ceea ce privește aspectele abordate și metodele de evaluare. În testul IMM, statele analizează în general, într-un fel sau altul, costurile de conformitate și economiile pentru IMM-uri (costuri financiare, materiale sau administrative). De asemenea, impactul asupra competitivității și accesului pe piețe este analizat frecvent. Într-o mai mică măsură, statele membre au analizat alte aspecte precum inovarea, cercetarea și dezvoltarea, accesul la finanțare și aspectele sociale sau de mediu. Adesea, se menționează mai ales lipsa

analizei cantitative. Acest lucru se datorează dificultăților de cuantificare, dar este de preferat ca această problemă să fie mai curând abordată decât neglijată.

Pentru a implementa un test IMM într-un mod riguros, se pot avea în vedere o serie de recomandări, cum ar fi: **o metodologie clară privind modul de realizare a testului, materiale de sprijin bine dezvoltate, birouri de asistență**, precum și **utilizarea unor instrumente IT** bine dezvoltate. Deoarece conținutul și procedurile par a fi adesea foarte diferite în rândul țărilor, există oportunitatea de a împărtăși exemple mai bune sau mai puțin eficiente cu privire la conținutul testului IMM în rândul statelor membre. De asemenea, se poate gândi cum ar putea Comisia Europeană să contribuie la dezvoltarea și utilizarea unor baze de date specifice, verificabile, precum și la elaborarea unui sistem de evaluare a impactului care ar putea fi utilizat în mod uniform de către statele membre.

AECCI a identificat 15 state membre care aplică uneori măsuri de atenuare a implicațiilor negative ale inițiativelor legislative pentru anumite categorii de IMM-uri. Adesea, acestea se referă la scutiri complete sau parțiale, obligații de raportare simplificate, campanii de informare specifice, înființarea de servicii de tip helpdesk. Uneori, se

aplică o ipoteză implicită prin care există scutiri legislative pentru întreprinderile mici și microîntreprinderi atunci când o mare parte din beneficiile prevăzute de măsura în cauză pot fi realizate fără a le include pe acestea. Uneori, reprezentanții IMM-urilor sunt întrebați în timpul testelor IMM dacă propun anumite măsuri de atenuare, deși guvernele respective decid dacă este nevoie de anumite măsuri. Fără a fi surprinzător, IMM-urile preferă uneori atenuarea efectelor unei inițiative legislative la un nivel mai mare decât cel hotărât în cele din urmă de guvernul lor.

Majoritatea statelor au menționat că folosesc anumite mijloace de verificare a calității testelor IMM și dacă acestea au fost efectuate în conformitate cu liniile directoare existente. Majoritatea acestor state au indicat că acest control al calității a fost realizat de serviciul care a elaborat noua legislație și, mai ales, a efectuat testul însuși. În această situație, ar putea fi dificil să se obțină o evaluare obiectivă a acestei calități. Exemplul altor țări care au folosit un organism centralizat pentru evaluarea calității, independent de serviciul de redactare, a fost deseori considerat drept o bună practică deși, în termeni relativi, necesită mult efort pentru a înțelege legislația și testul aplicat acesteia. Consultarea cu serviciile care au elaborat regulamentul ar putea ajuta în astfel de cazuri, mai ales dacă organismele de control centralizat dețin o

pondere importantă nu numai datorită expertizei lor, dar și datorită autorității date de lege, susținută de sprijinul politic la nivel înalt. În cazul acesta, impactul unui test IMM poate fi mare, mai ales atunci când opiniile sau recomandările rezultate sunt făcute publice.

În afară de controlul calității efectuat înainte ca noua legislație să fie finalizată, ar putea fi important să se verifice ulterior și impactul real asupra IMM-urilor. Uneori, legea însăși specifică realizarea anumitor evaluări după o anumită perioadă, iar acest demers ar putea fi ușor transformat în rutină.

Conform cercetărilor AECCI, o mare majoritate a statelor membre consideră ca testul IMM are un impact asupra îmbunătățirii inițiativelor legislative și aduce o valoare adăugată reală pentru IMM-urile din țara lor. Totuși, impactul politic al testelor IMM depinde de o serie de elemente conexe, cum ar fi: dacă noua legislație propusă este potrivită pentru efectuarea testului IMM, dacă testul evaluează opțiunile corecte într-o măsură suficient de mare, datele avute la dispoziție și analizele sunt de bună calitate (inclusiv consultările cu părțile interesate) și dacă rezultatele testului sunt luate în considerare în proiectul final de lege.

Recomandările pentru dezvoltarea testului IMM în Uniunea Europeană și la nivelul fiecărui stat membru includ **promovarea exemplelor de bună practică, realizarea unui manual cu sfaturi și proceduri privind testul IMM, organizarea de consultări privind creșterea calității acestui test**. Practicile bune ale țărilor care au folosit acest test sunt adesea utile pentru toate statele membre UE, fiind important să se strângă principalele exemple de succes într-o bază de date completată cu referințe și accesibilă tuturor statelor membre. Un alt pas important ar putea fi elaborarea unui manual cuprinzător pe baza tuturor acestor practici. Acesta ar putea include sfaturi privind analiza diferitelor opțiuni din cadrul procesului de elaborare a politicilor publice, ținând cont de contextul legislativ al diferitelor categorii de țări.

Alte demersuri pot consta în analiza gradului de centralizare în care se efectuează testul IMM în statele membre și modul în care se monitorizează calitatea testului și impactul acestuia. De asemenea, ar putea fi important să se investigheze ce fel de conținut legislativ se aplică în prezent testelor IMM (legi sau alte tipuri de reglementări) și ce instituții ale statului aplică testul (organisme guvernamentale, regionale, parlamentul, etc).

Un studiu specific care să analizeze în detaliu modul în care testele IMM ar putea lua în considerare diversele categorii de IMM-uri ar putea fi foarte util. În acest sens, microîntreprinderile ar putea fi urmărite după propriile specificități, fiind mai vulnerabile la noile reglementări. AECCI subliniază că statele membre au făcut pași diverși în elaborarea și punerea în aplicare a testului IMM, de când Comisia Europeană a recomandat efectuarea unui astfel de test, pentru a ține mai bine cont de efectele noilor inițiative legislative. Răspunsurile majorității statelor membre par să indice că aceasta este încă o activitate în curs de desfășurare.

3.2.3 Irlanda

În această țară se organizează consultări regulate cu părțile interesate la nivelul IMM-urilor prin intermediul Grupului Consultativ pentru Întreprinderile Mici și a Grupului de Reglementare a Afacerilor la Nivel Înalt. Acesta este format din reprezentanți ai IMM-urilor și prezidat de Ministrul pentru Afaceri și Ocuparea Forței de Muncă, ce participă la reuniunile guvernului și reprezintă opiniile mediului de afaceri. Există, de asemenea, un grup de lucru pentru achiziții pentru IMM-uri, care a

fost înființat în cadrul Planului de acțiune pentru ocuparea forței de muncă. Acest grup este consultat cu regularitate în probleme legate de achizițiile publice. Scopul Grupului este de a aborda aspecte care afectează IMM-urile și de a crește participarea furnizorilor la achizițiile publice.

3.2.4 Italia

În Italia au loc consultări cu principalii actori prin intermediul unui Comitet permanent pentru IMM-uri din cadrul Ministerului Dezvoltării Economice.

3.2.5 Austria

Orice proiect de lege este supus unui proces de consultare cu părțile interesate sau afectate de noua inițiativă legislativă, prin intermediul partenerilor sociali (Camera Economică Federală a Austriei, Camera Federală a Muncii, Federația Sindicală a Austriei și Camera de Agricultură a Austriei). Reprezentând vocea întreprinderilor, în special

a IMM-urilor, Camera Economică Federală austriacă se angajează să le reprezinte interesele. Austria a realizat și o aplicație IT pentru evaluarea impactului unei inițiative legislative, prin care se calculează în special indicatorii "Costurile administrative pentru întreprinderi" și "Întreprinderi". Acest instrument IT sprijină procesul de evaluare a impactului orientat spre rezultate în toate etapele analizei de politici publice, începând cu analiza problemei până la examinarea și evaluarea impactului măsurii propuse. În plus, acest instrument ghidează utilizatorii pe parcursul efectuării analizei și generează în mod automat un document (ca rezultat al acestui proces), care trebuie să fie anexat la proiectele de legi. În plus, este disponibil un manual cuprinzător pentru evaluările de impact orientate spre rezultate. Dacă este necesar, sunt oferite și cursuri de formare.

3.2.6 Germania

În această țară, consultările vizează o varietate de organizații ale IMM-urilor, IMM-uri simple și autorități publice care lucrează în domeniul IMM-urilor. Consultările au loc în așa-numitele "grupuri de lucru" ("Arbeitskreise") compuse din reprezentanți ai ministerelor și a părților

interesate. Într-o etapă timpurie a procesului de reglementare se desfășoară runde informale de pre-consultare care implică landurile, municipalitățile și asociațiile. Consiliul Național de Control al Reglementărilor (CNCR), în calitate de organizație independentă, are mandatul de a verifica nivelul calitativ al evaluărilor costurilor unei inițiative legislative. CNCR acționează ca un paznic important în procesul de elaborare a legilor federale (proiectul de lege nu poate fi depus în fața cabinetului fără a fi supus în prealabil controlului CNCR), iar ministerele tind să-i urmeze recomandările. Opiniile sale sunt pe urmă făcute publice.

3.2.7 Danemarca

Consultarea părților interesate este obligatorie și se dovedește a fi o bună practică atunci când consultările sunt efectuate într-un interval de timp rezonabil.

3.2.8 Franța

În această țară, se urmăresc următoarele criterii privind procesul de realizare a analizelor de impact:

- abordare flexibilă în care fiecare minister poate alege modalitățile de consultare.
- furnizarea unui ghid către ministerele cu profil politic de nivel înalt.
- furnizarea de instrumente adecvate ministerelor (cum ar fi o bază de date cu organizații profesionale).
- verificarea consultărilor prin efectuarea de evaluări de impact și efectuarea de studii de cercetare.
- realizarea testului IMM cât mai timpuriu posibil în procesul de elaborare a noilor măsuri legislative. Odată ce serviciul responsabil de redactarea noii legislații solicită efectuarea testului IMM, acesta trebuie realizat în termen de șase până la opt săptămâni și apoi trimis Secretariatului General al Guvernului. Testul IMM este aplicat de agențiile descentralizate care organizează consultări cu 15 tipuri diferite de IMM-uri. Acesta se poate realiza în paralel cu alte procese de consultare, astfel încât procesul legislativ să nu fie întârziat din cauza testului IMM.

Franța a instituit un sistem centralizat de procesare a cererilor de efectuare a testelor IMM bazat pe o pagină web dedicată, instrumente și

proceduri standard pentru a facilita lansarea unui test, efectuarea de interviuri pe teren în mod descentralizat, formarea riguroasă a tuturor funcționarilor care efectuează testele IMM. Se urmărește creșterea calității testelor IMM printr-o participare voluntară a ministerelor care își prezintă diferite proiecte și, de asemenea, prin realizarea de teste efectuate de către funcționari pe bază de voluntariat (7 regiuni până în 2017). Testele IMM sunt realizate în decurs de șase până la opt săptămâni, în funcție de situație, iar demersul poate fi însoțit de alte consultări pentru a evita întârzierea redactării textelor de acte normative.

3.2.9 Croația

Ministerul Antreprenoriatului și Artizanatului (MEC) adună opinii diferite asupra problemelor abordate, datorită multitudinii de mese rotunde organizate cu diferite grupuri țintă și consultărilor publice care includ publicul larg. Croația este în proces de îmbunătățire drastică a procesului de consultare prin intermediul a trei instrumente electronice:

- un instrument de eConsultare care permite tuturor IMM-urilor să acceseze consultările actuale și anterioare și să facă comentarii

detaliat, să primească feedback, să sprijine propuneri și să ofere soluții alternative.

- un instrument de testare a afacerilor ce permite Ministerului să abordeze direct 350 de IMM-uri pentru a evalua costurile și beneficiile noilor propuneri.
- Centrul virtual de excelență din cadrul Instrumentul de evaluare a impactului reglementării, care permite efectuarea inițială și detaliată a analizei de impact, în mod electronic.

3.2.10 Luxemburg

Guvernul din această țară a creat o Platformă interministerială pentru reformă și simplificare administrativă la sfârșitul anului 2014. Plasată sub directa autoritate a Ministrului Administrației Publice și Reformei Administrative, este condusă de un comitet format din reprezentanți ai Ministerului Serviciului Public și Reformei Administrative și ai Centrului pentru Tehnologii Informaționale de Stat. Componenta sa variază în funcție de subiectele prioritare care trebuie abordate, iar președintele (ministrul) acordă o mare importanță relațiilor cu organizațiile profesionale, patronate și salariați. Esența constă în primirea de comentarii și sugestii de bună calitate și utile procesului

consultativ. Din 6 noiembrie 2014, o secțiune interactivă numită "Vos idées nous intéressent!" poate fi accesată prin intermediul site-ului web al Ministrului Serviciului Public și al Reformei Administrative.³⁷ Această funcționalitate poate fi utilizată atât de către IMM-uri, cât și de către cetățeni.

3.2.11 Letonia

Regulamentul de procedură al Cabinetului de Miniștri oferă o serie de mijloace pentru părțile interesate de a participa la discuții la nivel înalt. Mai multe organizații independente de stat au voie să participe în mod oficial la reuniunile cabinetului, cum ar fi Biroul de Stat pentru Audit, Consiliul Național de Cooperare Tripartită, Consiliul pentru Punerea în Aplicare a Memorandumului de cooperare sau Ombudsmanul. În plus, normele de procedură stipulează în mod explicit că proiectele juridice sau documentele de planificare pot fi transmise Cabinetului numai dacă au fost deja consultate de către organizațiile neguvernamentale relevante (termenul "relevant" nefiind definit). Toate proiectele și documentele care sunt adoptate de Cabinet trebuie să fi fost disponibile

³⁷ <http://www.vosidees.lu>

pentru consultare publică pe un site web al Guvernului timp de cel puțin două săptămâni. Dacă nu se realizează o consultare publică înainte de a prezenta amendamentele la regulamentele sau la documentele de planificare a politicilor, Cancelaria de Stat ia decizia de a refuza cererea de includere a proiectului în proiectul de ordine de zi a Cabinetului de Miniștri. Instituția este pe urmă invitată să efectueze consultarea publică. Mecanismul procesului de consultare este dezvoltat astfel încât Cabinetul de Miniștri să examineze și să adopte acte juridice și documente de planificare a dezvoltării care sunt supuse consultării cu toate părțile interesate și care obțin consimțământul comun. Un indicator pentru atingerea acestui obiectiv este și numărul relativ redus de proiecte de acte legislative și proiecte de documente de dezvoltare revizuite de către reuniunea secretarilor de stat și de reuniunea Comitetului Cabinetului de Miniștri, care în conformitate cu Regulamentul de procedură are loc în cazul în care aceste proiecte de acte legislative și documente de planificare nu beneficiază de un consens comun în cadrul procedurilor de consultare.

3.2.12 Olanda

Începând cu anul 2014, propunerile de acte normative sunt supuse unui proces de consultare pe Internet. Sunt vizate în special propunerile cu efecte semnificative pentru companii și instituții. În plus, se declară că "testele privind efectele legislației în lucru" vor fi publicate împreună cu consultările pe Internet, dacă este cazul.

3.2.13 Marea Britanie

Guvernul a anunțat introducerea evaluării întreprinderilor mici și mijlocii (SaMBA) în iunie 2013. SaMBA se aplică inițiativelor legislative importante, care intră în vigoare din aprilie 2014. Aceasta impune ca evaluările de impact să furnizeze dovezi clare privind impactul potențial al reglementărilor asupra IMM-urilor. În cazul în care SaMBA dezvăluie sarcini disproporționate asupra IMM-urilor, instituțiile responsabile trebuie să scutească întreprinderile mici de reglementări sau să ia toate măsurile posibile pentru a atenua orice impact disproporționat. Premisa implicită în cadrul SaMBA este că va exista o scutire legislativă pentru întreprinderile mici și microîntreprinderi, iar o mare parte din avantajele prevăzute de măsura legislativă vor fi obținute fără a le include pe acestea din urmă. Ca

urmare a acestei politici, firmele mici pot avea încredere că reglementările viitoare vor fi mai ușor de gestionat și că nu vor suporta sarcini de reglementare disproporționate.

3.2.14 Suedia

Toată legislația propusă care se referă la mediul de afaceri trebuie să fie înaintată Consiliului Suedez pentru o mai Bună Legiferare, însoțită de o evaluare a impactului. Consiliul nu emite avize cu privire la toate propunerile pe care le primește, ci face în schimb o selecție. Diverse circumstanțe determină dacă se va emite un aviz, cum ar fi efectele previzionate ale unei propuneri asupra mediului de afaceri, timpul de răspuns necesar și volumul de muncă al Consiliului. Atunci când acesta nu emite un aviz cu privire la o inițiativă legislativă care a fost transmisă, se emite în schimb răspuns prin secretariat. Directorul administrativ, în consultare cu președintele Consiliului, stabilește dacă va fi emis un aviz sau un răspuns prin secretariat. Avizul Consiliului conține o recomandare sau o obiecție referitoare la caracterul adecvat al propunerii în termeni administrativi, precum și o evaluare a calității generale a evaluării impactului. În ceea ce privește evaluarea administrativă, Consiliul recomandă sau respinge propunerea.

Bibliografie

1. Strategia pentru Consolidarea Administrației Publice 2014 - 2020, Cancelaria Primului Ministru, Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice.
2. Ordinul nr. 698 din 4 iunie 2014 pentru aprobarea metodologiei de elaborare și aplicare a testului IMM, emitent Ministerul Economiei, Departamentul pentru Întreprinderi Mici și Mijlocii, Mediul de Afaceri și Turism, publicat în Monitorul Oficial nr. 438 din 16 iunie 2014.
3. SME Test Benchmark 2017, Assessment of the application of the SME Test by the European Commission, Association of European Chambers of Commerce and Industry, 2018.
4. EU member states reporting about their SME test - Summary and analyses on how they assess the impact of their new regulations on SMEs, Belgian Federal Public Service Economy, SMEs, Self-employed and Energy, DG SME Policy, the SME Observatory, 2015.
5. Barriers and Best Practices in SME Test - Presentation of report to the ITRE committee, Claus Frelle-Petersen, Brussels, 2011.

6. Small Business Act (COM(2008)394).
7. Report of the expert group "Models to reduce the disproportional regulatory burden on SMEs," Entrepreneurship Action Plan 2013.
8. Smart regulation – Responding to the needs of small and medium – sized enterprises {SWD(2013) 60 final}.
9. Minimizing regulatory burden for SMEs – Adapting EU regulation to the needs of micro-enterprises: COM(2011) 803.
10. Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, SME Test: <http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act/sme-test/>.
11. Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, SME Envoys Network: <http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act/sme-envoys/>.
12. European Commission, Better regulation toolbox, General principles of better regulation: https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_en.
13. European Commission, Regulatory Scrutiny Board: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_en.



Programul Operațional Capacitate Administrativă (POCA) este finanțat din Fondul Social European, în cadrul obiectivului tematic nr. 11 Consolidarea capacității instituționale a autorităților publice și a părților interesate și eficiența administrației publice (OT 11) și își propune să consolideze capacitatea administrativă a autorităților și instituțiilor publice de a susține o economie modernă și competitivă, abordând provocarea 5 - Administrația și guvernarea și provocarea 2 - Oamenii și societatea din Acordul de Parteneriat al României.

Obiectivele specifice ale axei prioritare 1 sprijină măsuri ce vizează adaptarea structurilor, optimizarea proceselor și pregătirea resurselor umane pentru realizarea și punerea în aplicare a politicilor publice bazate pe dovezi, corelarea planificării strategice cu bugetarea pe programe, simplificarea legislației și reducerea sarcinilor administrative, consolidarea capacității autorităților și instituțiilor publice pentru implementarea transparentă și eficientă a achizițiilor publice precum și îmbunătățirea eficienței sistemului judiciar. POCA susține eliminarea principalelor puncte slabe din administrația publică și sistemul judiciar și creează premisele pentru implementarea cu succes a reformelor.

Proiect selectat la finanțare în cadrul Obiectivului Specific 1.1

- dezvoltarea și introducerea de sisteme și standarde comune în administrația publică ce optimizează procesele decizionale orientate către cetățeni și mediul de afaceri în concordanță cu Strategia pentru Consolidarea Administrației Publice 2014 - 2020.



Competența face diferența!

www.testimm.ro

Titlul proiectului: Test IMM - Îmbunătățirea capacității mediului de afaceri pentru a propune politici publice alternative la inițiativele guvernamentale (Cod SMIS 110215 | Cod SIPOCA 137)

Editorul materialului: Asociația Patronatul Tinerilor Întreprinzători din Regiunea Sud-Est

Data publicării: martie 2019

Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod obligatoriu poziția oficială a Uniunii Europene sau a Guvernului României

Material gratuit



www.poca.ro