



SABINA CERBU
CABINETUL AVOCATULUI

Cabinetul Avocatului "Sabina Cerbu", c/f: 44849021
adresa: str. Albișoara 76/5, bl. 2, ap. 37,
mun. Chișinău, Republica Moldova
tel.: +373 795 94 626;
email: sabina.cerbu@gmail.com

Către: **Ministerul Economiei și Infrastructurii**
Piața Marii Adunări Naționale nr.1, mun. Chișinău

De la: **Cabinetul Avocatului "Sabina Cerbu"**
c/f: 44849021, str. Albișoara 76/5, ap.37, MD-2005
E-mail: sabina.cerbu@gmail.com

Subiect: Propuneri și recomandări pe marginea proiectului de Hotărâre de Guvern pentru aprobarea Programului Național de Dezvoltare a Antreprenoriatului Social 2021-2025 (Nr. 982/MEI/2020)

Cabinetul Avocatului "Sabina Cerbu" a fost selectat în calitate de consultant național în cadrul unui proiect finanțat de Uniunea Europeană în cadrul programului EU4Youth. Proiectul va fi implementat de un consorțiu care include următoarele organizații: Gustav-Stresemann-Institut (GSI), Germania - lider, ONG-ul Pro! (Germania), AXA Management Consulting (Moldova), Asociația Eco-Razeni (Moldova), CONTACT (Moldova) și Egalite International (Ucraina). Asociația Eco-Razeni este responsabilă de coordonarea componentei juridice a proiectului în Moldova. Prin urmare, Asociația Eco-Razeni a identificat consultanții locali pentru a fi implicați într-un proces complex de pregătire a recomandărilor pentru modificarea cadrului legislativ și de reglementare (inclusiv metodologii specifice de execuție) în domeniul antreprenoriatului social. Aceste recomandări vor fi, de asemenea, discutate și oferite spre avizare Comisiei Naționale a Antreprenoriatului Social. Raportul cu recomandări este la o etapă de aprobare inițială cu finanțatorii proiectului, dar unele din aceste recomandări eventual pot fi relevante la etapa elaborării proiectului Programului Național de Dezvoltare a Antreprenoriatului Social pentru anii 2021-2025.

Astfel, în lumina prevederilor Legii nr. 230/2008 privind transparența în procesul decizional și în contextul anunțului plasat public pe pagina oficială a Cancelariei de Stat a Republicii Moldova, și anume a proiectului de Hotărâre a Guvernului pentru aprobarea Programului Național de Dezvoltare a Antreprenoriatului Social 2021-2025 (înregistrat cu numărul unic 982/MEI/2020), solicit respectuos analiza propunerilor listate în acest document.

În primul rând țin să apreciez efortul Ministerului Economiei și Infrastructurii de a elabora un document de politici în domeniul antreprenoriatului social. Cert că un document de politici este binevenit, or pentru a promova antreprenoriatul social în Republica Moldova este nevoie de un set de măsuri de care să fie responsabile mai multe instituții reieșind din domeniile sale specifice de competență.

În același timp, o să folosesc ocazia pentru a interveni cu câteva recomandări la proiectul documentului sus menționat în eventualitatea în care instituția de resort (Ministerul Economiei și Infrastructurii) va considera relevante câteva dintre acestea.

Proiectul prevede în Anexa nr. 2, Planul de acțiuni pentru implementarea în anii 2021-2025 a Programului Național pentru Dezvoltarea Antreprenoriatului Social, în obiectivul 2, obiectivul specific nr. 1.1: Întărirea rolului Comisiei Naționale de Antreprenoriat Social în ceea ce privește coordonarea strategică în dezvoltarea antreprenoriatului social în Republica Moldova. Iar, în vederea atingerii acestui obiectiv specific sunt prevăzute următoarele acțiuni: 1.1.1. *dezvoltarea competențelor profesionale ale membrilor Comisiei în domeniul antreprenoriatului social*, 1.1.2. *participarea membrilor Comisiei în întâlniri/ evenimente derulate în comunitate care au legătură directă și tangențială cu domeniul antreprenoriatului social*.

Menționăm că acest obiectiv specific este relevant, însă acțiunile prevăzute în pct. 1.1.1. și 1.1.2. nu ar fi tocmai suficiente. Or, consolidarea rolului Comisiei nu ține doar de pregătirea membrilor Comisiei, aceștia au funcții publice de rang înalt (secretari de stat), fapt ce presupune că sunt suficienți de pregătiți din punct de vedere profesional pentru a aborda subiectul antreprenoriatului social. **Oportună ar fi însă consolidarea capacităților Secretariatului și a grupurilor de lucru implicate în evaluarea conformității statutului de întreprindere socială sau de inserție atribuită de Comisie.** Iar, despre participarea membrilor Comisiei în comunitate ar fi dificil de implementat la modul practic în condițiile în care Comisia nu reușește să se întrunească în ședințele ordinare, cel puțin o dată în trimestru. De la momentul constituirii Comisiei în 2019, aceasta s-a întrunit doar în 4 ședințe din cele 8 obligatorii prevăzute de Regulament.

În acest context, solicităm respectuos a lua în calcul următoarele recomandări, și anume **modificarea Hotărârii de Guvern nr. 1165/2018 cu privire la aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Comisiei Naționale pentru Antreprenoriat Social** și a listei genurilor de activitate ce constituie activități de antreprenoriat social, și anume:

- 1. A opera modificări la Regulamentul Comisiei privind numirea președintelui Comisiei,** poziție care este legată de funcția Secretarului General de Stat a Ministerului Economiei și Infrastructurii. A modifica procedura de numire a președintelui comisiei prin alegerea acestuia de către membrii Comisiei pentru o perioadă de 3 ani. O altă opțiune ar putea fi modificarea procedurii de numire a președintelui Comisiei care poate rămâne din oficiu, dar să nu fie legată de funcția Secretarului General de Stat. Aici ar putea fi desemnat un alt reprezentant al Ministerului Economiei și Infrastructurii, la fel pentru un mandat de 3 ani ca și alți membrii ai Comisiei.

Din formularea existentă a Hotărârii Guvernului nr.1165/2018 se pare că poziția președintelui supraviețuiește mandatului Comisiei și ar putea perpetua pentru o perioadă de timp nedeterminată. Funcția de secretar general de stat nu este o funcție de mandat politic, ea are statutul de funcționar public de cel mai înalt grad ales prin concurs. Memoria instituțională este un element important, dar în același timp o structură de acest fel nu poate exista în frunte cu un singur personaj. Or, orice schimbare de management la un anumit interval de timp (mandat)

poate aduce noi viziuni în felul în care poate activa o Comisie. La fel, atunci când se schimbă componența celor 11 membri din cadrul Comisiei și în același timp rămânând același om în calitate de Președinte pot crea situații conflictuale, care pot bloca activitatea acestei Comisii. La fel, merită a fi menționat faptul că Legea nr. 845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi în art. 36⁴ alin. (2) lit. a) nu prevede că președintele trebuie să fie Secretarul General al Ministerului Economiei și Infrastructurii din oficiu.

Cu titlu unui exemplu similar ar putea fi prezentată Comisia de certificare privind utilitatea publică pentru organizațiile necomerciale. Această comisie este constituită din 9 membri, pentru un mandat de 2 ani. Președintele este ales dintre membrii comisiei, la fel pentru un mandat de 2 ani. Membrii Comisiei nu pot deține mai mult de 2 mandate consecutive.

- 2. A reglementa în mod expres numărul de mandate pe care membrii Comisiei pot exercita.** Se recomandă a se prevedea că aceștia nu pot exercita decât două mandate consecutive de 3 ani.

Hotărârea Guvernului nr. 1165/2018 cap. II pct.5 și pct.15 alin. 5) prevede doar că membrii Comisiei exercită un mandat de 3 ani. Acest lucru ar putea genera ca unii dintre ei să poată fi numiți/aleși pentru un număr nedeterminat de mandate. Majoritatea comisiilor de stat prevăd în regulamentele lor de activitate maximum 2 mandate consecutive pentru membrii acestora.

- 3. A elabora o metodologie care să conțină criteriile, indicatori și instrumentele de evaluare de care să se conducă grupurile de lucru.** Această metodologie poate fi aprobată fie de Ministrul Economiei și Infrastructurii, fie de Comisia Națională a Antreprenoriatului Social;
- 4. A opera amendamente la Regulamentul Comisiei prin a introduce dreptul Comisiei de a se autosesiza;**
- 5. A opera amendamente la Regulamentul Comisiei prin a reglementa tipurile de acte ce le poate emite în cazul constatării încălcărilor** (sunt acestea decizii, prescripții, etc);
- 6. A opera amendamente la Regulamentul Comisiei prin a reglementa modalitatea de luare a deciziilor în cadrul grupurilor de lucru, a soluțiilor în cazul divergenței de opinii între membrii acesteia.** Eventual de a reglementa posibilitatea prezentării opiniilor separate a membrilor grupurilor de lucru în atenția membrilor Comisiei;
- 7. A asigura organizarea ședințelor Comisiei în conformitate cu prevederile legale o dată în trimestru.** Pentru ca acest lucru să se întâmple se recomandă să se **introducă în Regulament obligația Comisiei la sfârșitul fiecărui an să elaboreze și să adopte un plan de activitate anual în care să agreeze un calendar preliminar al ședințelor ordinare.**
- 8. A asigura transparența activității Comisiei, eventual a analiza oportunitatea creării unor unități suplimentare pentru Secretariatul Comisiei. Identificarea după caz unui partener de dezvoltare în vederea asigurării capacității instituționale a Secretariatului după modelul secretariatului Consiliului Economic pe lângă Prim Ministrul Republicii Moldova**

Proiectului Hotărârii Guvernului pentru aprobarea Programului Național de Dezvoltare a Antreprenoriatului Social 2021-2025 la obiectivul specific 3.1., prevede următoarea acțiune și

anume: *Hotărârea de Guvern nr.1276/2018 pentru aprobarea procedurilor privind accesul la măsurile de ocupare a forței de muncă. Introducerea de subvenții pentru locurile de muncă create în întreprinderile sociale de inserție pentru persoanele "greu ocupabile din categorii vulnerabile"*. Ținem să menționăm în primul rând că o modificare a Hotărârii de Guvern nr. 1276/2018 nu poate fi operată decât dacă inițial se va modifica Legea nr. 105/2018 privind promovarea ocupării forței de muncă și asigurarea de șomaj, care este legea cadru care reglementează măsurile de ocupare active. Astfel, se recomandă eventual ca **și acțiune a planului sus menționat să figureze și modificarea Legii nr. 1276/2018.**

Ținem să menționăm faptul că Legea nr. 1276/2018 prevede deja o serie de servicii de ocupare: informarea privind piața muncii, ghidarea în carieră, intermedierea muncii, servicii de preconcediere, reabilitare profesională a persoanelor cu dizabilități, angajarea asistată, identificarea tinerilor NEET. La fel, reiterăm că o parte din aceste servicii sunt externalizate prestatorilor de servicii sociale, care pot fi și întreprinderile sociale sau întreprinderile de inserție în cazul în care sunt acreditate ca și prestatori de servicii sociale.

La fel, aceeași lege prevede un set de măsuri active de ocupare a forței de muncă cum ar fi formarea profesională, subvenționarea locurilor de muncă, suportul pentru crearea sau adaptarea locurilor de muncă și stimularea mobilității forței de muncă. Accesul pentru angajatori la aceste măsuri active este unul facil și nu presupune o încărcătură administrativă exagerată decât îndeplinirea unor condiții minime. Accesul întreprinderilor sociale sau de inserție nu este restricționat. Or, grupul țintă al acestor măsuri sunt persoanele din grupurile de risc prevăzute de art. 23 a Legii nr. 105/2018 (acestea de fapt și sunt persoanele greu ocupabile), un grup de referință și pentru întreprinderile sociale și de inserție. **O recomandare este de a concentra eforturile în vederea promovării măsurilor active deja existente și prevăzute de lege.**

Din aceste considerente ar fi mult **mai oportun să se analizeze posibilitatea majorării cuantumului subvenției în particular pentru întreprinderile sociale și a celor de inserție, justificând prin scopul social al afacerii pe care o desfășoară. Acest cuantum ar putea fi de cel puțin 50 % din costurile salariale a persoanei angajate din categoriile de risc prevăzute de lege.**

Oferirea de subvenționări destinate exclusiv întreprinderilor de inserție sau întreprinderilor sociale ar fi dificil de justificat în condițiile în care întreprinderile mici și mijlocii, sau întreprinzători individuali întâmpină aceleași dificultăți la momentul inițierii unei afaceri.

Cea mai mare problemă a implementării acestor măsuri active de ocupare nu întotdeauna sunt de ordin financiar (or se atestă o absorbție mică a resurselor bugetare), dar a lipsei înțelegerii și cunoașterii condițiilor de a accesa aceste servicii. Aceste măsuri sunt disponibile unui grup țintă larg (angajatori) indiferent de tipul proprietății și a activităților ce le desfășoară, în care cad și întreprinderile sociale și cele de inserție.

Cu referire la operarea amendamentelor Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice acesta constituie o acțiune din cadrul proiectului Programului Național de Dezvoltare a Antreprenoriatului Social pentru anii 2021-2025 (și anume activitatea nr. 3.1.3), care sună în felul

următor: *Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice. Introducerea achizițiilor rezervate de la întreprinderile sociale de inserție și unități protejate.*

În acest context facem mențiunea că nu este tocmai clară oportunitatea acestei modificări și impactul acesteia, or Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice la art. 59 prevede posibilitatea autorității contractante să rezerveze unor operatori economici (cum ar fi și întreprinderile sociale de inserție) participarea în cadrul achizițiilor publice privind contractarea unor servicii sociale sau specifice. Dificultatea practică în privința aplicabilității acestei norme nu ține neapărat de textul legii, dar de aspectele tehnice și despre faptul că la momentul de față în mod real sunt extrem de puține entități care au obținut statutul de întreprindere socială de inserție.

Din discuțiile cu specialiștii în achiziții publice, aceștia au menționat că după republicarea Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice în 2019, unde s-au făcut modificări considerabile, cadrul normativ secundar nu a fost complet ajustat. La fel, deși Legea nr. 131/2015 prevede în art. 46 o listă întregă de tipuri de proceduri de achiziții, doar două din 8 proceduri pot fi aplicate într-un mod practic fiind integrate în sistemul electronic mtender.gov.md, respectiv licitația deschisă și cererea de oferte de preț.

O activitate care în mod real al contribui la deblocarea acestei situații pe lângă înlăturarea deficiențelor tehnice ce țin de platforma mtender.gov.md și a elaborării regulilor și documentației standard pentru achiziționarea serviciilor sociale sau altor tipuri de servicii specifice, ar fi într-adevăr promovarea instrumentului de achiziții rezervate/clauze sociale pe care le pot realiza autoritățile publice de la întreprinderile sociale de inserție. Iar, o asemenea activitate este prevăzută de proiectul Programului Național de Dezvoltare a Antreprenoriatului Social pentru anii 2021-2025 în pct. 3.1.2. Acest document de politici prevede un indicator numeric și anume *evenimente organizate/150 de persoane participante (un eveniment an/50 de persoane începând cu anul 2023)*. În acest context ar trebui să fim mult mai specifici în privința grupului țintă și anume că această **promovare urmează a fi realizată în rândul autorităților contractante în mod special cele care achiziționează în mod particular și de rutină servicii sociale**, cum ar fi cu titlul de exemplu Ministerul Educației sau Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, etc. Subiecții acestor instruirii/evenimente de informare trebuie să fie neapărat specialiștii în achiziții publice din cadrul autorităților publice care contractează în mod regulat asemenea servicii.

În lumina celor menționate mai sus **se recomandă**:

- a. A reglementa facilitățile participării întreprinderilor sociale sau de inserție în procedurile de atribuire a contractelor în domeniile rezervate de lege acestor categorii de întreprinderi (art. 36¹ alin. (4) din Legea 845/1992);
- b. Elaborarea și adoptarea procedurilor specifice de achiziții a serviciilor sociale și specifice în temeiul art. 59 a Legii nr. 131/2015;
- c. Elaborarea și adoptarea documentației standard privind achizițiile serviciilor sociale și specifice în temeiul art. 59 a Legii nr. 131/2015;
- d. Crearea condițiilor tehnice privind desfășurarea procedurilor de achiziții publice a serviciilor sociale și specifice prin mtender.gov.md;

- e. Promovarea planificării contractelor rezervate pentru achizițiile de servicii sociale și specifice.

În contextul celor menționate mai sus, îmi manifest deschiderea de a coopera în vederea detalierii sau justificării recomandărilor enunțate mai sus. De asemenea, la momentul în care va fi definitivat *Raportul privind analiza cadrului normativ a antreprenoriatului social* în cadrul proiectului menționat la începutul acestei scrisori, acesta va fi prezentat spre consultări Comisiei Naționale a Antreprenoriatului Social și Ministerului Economiei și Infrastructurii.

Cu considerație,



Sabina Cerbu
Avocat, Cabinetul Avocatului "Sabina Cerbu".