**ANALIZA IMPACTULUI DE REGLEMENTARE**

**la *proiectul de lege* privind modificarea și completarea Legii nr.285-XIV din 18 februarie 1999 cu privire la jocurile de noroc și *proiectul hotărîrii de Guvern* pentru aprobarea Regulamentului-tip privind organizarea și desfășurarea activității în domeniul jocurilor de noroc: exploatarea automatelor de joc cu cîștiguri bănești; întreținerea cazinourilor; stabilirea mizelor la competițiile sportive; organizarea și desfășurarea loteriilor**

*Autorul: miNISTERUL eCONOMIEI*

**Introducere**

Analiza impactului de reglementare (AIR) la *proiectul de lege* privind modificarea şi completarea Legii nr.285-XI din 18 februarie 1999 cu privire la jocurile de noroc și *proiectul hotărîrii de Guvern* pentru aprobarea Regulamentului-tip privind organizarea și desfășurarea activității în domeniul jocurilor de noroc: exploatarea automatelor de joc cu cîștiguri bănești; întreținerea cazinourilor; stabilirea mizelor la competițiile sportive; organizarea și desfășurarea loteriilor a fost elaborată în conformitate cu rigorile art.13 al Legii nr.235–XVI din 20 iulie 2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activităţii de întreprinzător, precum şi a art.20 lit. (e) al Legii nr.780-XV din 27 decembrie 2001 din 18 iulie 2003 privind actele legislative.

 În procesul de analiză au fost utilizate prevederile Hotărîrii Guvernului 1230 din 24.10.2006 cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului de reglementare şi de monitorizare a eficienţei actului de reglementare. De asemenea, a fost consultat proiectul Manualului evaluării impactului de reglementare.

 AIR în cauză argumentează necesitatea elaborării proiectului de lege în baza evaluării impactului potenţial al acestuia asupra activităţii de întreprinzător şi a intereselor societăţii.

**I. DEFINIREA PROBLEMEI**

**1.1. Componenta juridică**

În cele ce urmează este expus cadrul juridic care indică modul în care problema este raportată la o autoritate a administraţiei publice centrale de specialitate.

 Astfel, elaborarea şi adoptarea proiectului de Lege în cauză reiese din o serie de documente strategice ale Guvernului şi Parlamentului Republicii Moldova:

* [**Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova**](http://www.interlic.md/2011-01-14/programul-de-activitate-al-guvernului-r-moldova-integrarea-europeana-libertate-democratzie-bunastare-19487.html) **“Integrarea Europeană: Libertate, Democraţie, Bunăstare 2011-2014”.**
* Programul strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare)(Hotărîrea de Guvern nr.710 din 20.09.2011);
* Planul de acţiuni pe anul 2012 pentru implementarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării („e-Transformare”) (Hotărîre de Guvern nr.44 din 26.01.2012);
* Foaia de parcurs privind acțiunile Guvernului în vederea eliminării constrîngerilor critice în calea mediului de afaceri pentru anii 2013-2014 (Hotărîre de Guvern nr.765 din 25.09.2013);
* Legea nr.160 din 22.07.2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător;
* Legea nr.161 din 22.07.2011 privind implementarea ghișeului unic la desfășurarea activității de întreprinzător;
* Legea nr. 166 din 11.07.2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare ”Moldova 2020”
* Strategia reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător pentru anii 2013-2020 și Planul de acțiuni pentru implementarea acesteia (Hotărîrea Guvernului nr.1021 din 16.12.2013)

 În conformitate cu prevederile art.5 alin.(1) al Legii nr.451/2001 privind reglementarea prin licenţiere a activităţii de întreprinzător, *politica statului în domeniul reglementării prin licenţiere a activităţii de întreprinzător este promovată de Ministerul Economiei*, iar potrivit alin.(2) lit. b) al aceluiaşi articol, *Ministerul Economiei are atribuţia de a generaliza experienţa din domeniul reglementării prin licenţiere a activităţii de întreprinzător, elaborînd şi promovînd propuneri privind perfecţionarea legislaţiei în domeniul reglementării prin licenţiere a activităţii de întreprinzător, în conformitate cu cu principiile stabilite în Legea nr.235/2006.*

 De asemenea, Ministerul Economiei în conformitate cu Regulamentul aprobat prin Hotărîre de Guvern nr.690/2009, *exercită funcţia de elaborare a propunerilor privind politica statului în domeniul reglementării activităţii antreprenoriale, privind perfecţionarea bazei legislative şi instituţionale.*

**1.2. ELEMENTUL ANALITIC CARE EXPLICĂ MOTIVUL APARIŢIEI PROBLEMEI ŞI ESTIMAREA DIMENSIUNII ACESTEIA**

 La 5 noiembrie 2012, Camera de Licenţiere în subordinea Ministerului Economiei a demarat procesul de licenţiere on-line, pentru domeniile proprii de competenţă (art. 8 alin. (1) lit. a) pct.1)-32)), în contextul implementării punctuale a Hotărîrii Guvernului nr.710 din 20.09.2011 cu privire la aprobarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare)şi pct.(24) din Planul de acţiuni pe anul 2012 pentru implementarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării („e-Transformare”) aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.44 din 26.01.2012.

 Scopul iniţierii e-licenţieri a fost unul corelat ritmului societăţii informaţionale moderne actuale şi oferirea unei viziuni civilizate asupra modului de prestare a serviciilor publice. Totodată, s-a urmărit excluderea elementelor aleatorii și subiective, generatoare de acte de corupție, iar pe palierul instituțional s-a dorit excluderii unei serii de carenţe în ceea ce ţine de comunicarea pe principiul Ghişeului Unic.

 Astfel, din totalul genurilor de activitate supuse reglementării prin licenţiere de către Camera de Licenţiere, un singur gen de activitate, cel din domeniul jocurilor de noroc nu poate fi asociat Serviciului Informațional “e-Licenţiere”.

 Problema evocată se explică prin instituirea de către Ministerul Finanțelor a unei proceduri de analiză îndelungată la aprobarea Regulamentelor de joc, pentru operatorii economici din domeniul jocurilor de noroc.

 Dar în principal, mobilul propunerii în cauză, este determinat de necesitatea clară a valorificării prevederilor imperative ale Legii nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizarea a activității de întreprinzător, precum și a *Foii de Parcurs privind acțiunile Guvernului în vederea eliminării constrîngerilor critice în calea mediului de afaceri 20*

*13-2014* (pct. 1.1.) aprobată prin Hotărîrea Guvernului nr. 765 din 25 septembrie 2013.

 Prin urmare, evocăm că prevederile art. 6 din Legea nr. 285/1999 dispun obligativitatea *aprobării (*act permisiv*) de către Ministerul Finanțelor a regulilor de desfășurare a jocurilor de noroc,* or actul permisiv în cauză și procedura ca atare nu este reflectată în responsabilitatea Ministerului Finanțelor din Nomenclatorul Actelor Permisive eliberate de autorităţile emitente persoanelor fizice şi persoanelor juridice pentru practicarea activităţii de întreprinzător (Legea nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător).

 Totodată, se propune prin intermediul proiectului de Lege în cauză modificarea abordării în ceea ce ține de modul de transparentizarea a procesului descris, prin aprobarea actului permisiv discutat la nivel de hotărîre de Guvern: *Regulamentul-tip privind organizarea şi desfăşurarea activităţii în domeniul jocurilor de noroc: exploatarea automatelor de joc cu cîştiguri băneşti; întreţinerea cazinourilor; stabilirea mizelor la competiţiile sportive; organizarea şi desfăşurarea loteriilor.*

 În situația în care, de către autoritatea emitentă (Ministerul Finanțelor) s-a trecut cu vederea onorarea prevederilor legale enunțate la art. 13 al Legii 160/2011 *(în termen de 6 luni de la data publicării prezentei legi, autorităţile emitente: a) vor elabora proiecte de modificare şi de completare a actelor legislative şi normative din domeniul lor de activitate în temeiul prezentei legi),* s-aconsiderăm justificat și pertinent să se inițieze și promoveze de către Ministerul Economiei, în temeiul art. 5 al Legii 451/2001 (politica statului în domeniul reglementării prin licențiere a activității de întreprinzător este promovată de Ministerul Economiei) a proiectul de act legislativ la care se face referire supra.

 Procedura actuală de aprobare a actului permisiv (care figurează în Legea nr. 285/1999, dar care nu este prezent în Legea nr.160/2011) este descrisă în continuare:

- La Camera de Licențiere, solicitanții/titularii de licențe, anexează la declarația/cererea de eliberare/prelungire a licenței Regulamentul de joc, în număr de 6 exemplare (a cîte 50-60 file), după care Camera le depune (6 ex de Regulament) la Ministerul Finanțelor, iar Ministerul Finanțelor, în termen de 15 zile este în drept să emită aprobarea sau respingerea acestuia. Ulterior, Camera deja eliberează sau respinge declarația de eliberare a licenței.

 Prin urmare, identificăm serioase probleme la eliberarea/prelungirea licenţei, pentru domeniul dat, în contextul disfuncționalităților grave instituționale. În același timp, prin procedura îndelungată a aprobării Regulamentelor de joc se produce un serios discomfort beneficiarilor de servicii publice, producîndu-se și serioase prejudicii bugetului statului. Urmare unei analize a logisticii Camerei de Licențiere, pentru perioada anilor 2012-2013, au fost emise 8 decizii **privind respingerea** **declaraţiei de eliberare a licenţei** în domeniul jocurilor de noroc, în legătură cu neaprobarea regulamentului de către Ministerul Finanțelor, iar calculele matematice indică (*pentru perioada de examinare a regulamentelor şi corectării obiecţiilor şi propunerilor emise de Minister)* pierderiîn la capitolul taxa de licenţă **în valoare de peste 1 mil. lei (estimativ).** De asemenea urmare aceleeași analize, pentru perioada anilor 2010-2013, se constată respingerea Regulamentelor în discuție, într-o proporţie alarmantă - de peste 80% (chiar şi de 3-4 ori), iar examinarea repetată durează de ordinul săptămînilor.

 Art.10 alin. (1) lit. c) al Legii nr. 451/2001, prevede „*asumarea pe propria răspundere de către solicitantul de licenţă a responsabilităţii pentru respectarea condiţiilor de licenţiere la desfăşurarea genului de activitate pentru care se solicită licenţă şi pentru veridicitatea documentelor prezentate*”, astfel că propunerea în ceea ce ține de adoptarea hotărîrii de Guvern privind aprobarea **Regulamentului tip**, va obliga titularii de licenţă să fie atent la respectarea prevederile acestuia, să facă posibilă și disponibilă informarea despre regulile de desfăşurare a jocurilor de noroc, funcție de fiecare tip de joc conţinut în utilajul de joc. Pe cale de consecință, vor fi reduse cheltuielile suplimentare instituționale pentru iniţierea/prelungirea activităţii de întreprinzător (Ministerul Finanțelor), iar bugetul de stat va fi suplimentat odată cu eliberarea/prelungirea licenţei în termeni proximi.

 Un alt motiv al ajustărilor şi optimizărilor iniţiate în cadrul proiectului de lege în cauză, rezidă din necesitate de a evita atragerea instituţiei în situații contencioase inutile, cît şi dezvoltarea cadrului regulator propice businesului.

 În conformitate cu prevederile art.11 alin.(4) al Legii nr.451/2001 „Temei pentru respingerea declaraţiei pentru eliberarea/prelungirea licenţei este depistarea de către autoritatea de licenţiere a datelor neveridice în documentele prezentate de către solicitantul de licenţă”. Precum s-a expus supra, aprobarea de către Ministerul Finanțelor (act permisiv) Regulamentului jocurilor de noroc nu se regăseşte în Nomenclatorul Actelor Permisive, eliberate de autorităţile emitente persoanelor fizice şi persoanelor juridice pentru practicarea activităţii de întreprinzător (Legea nr. 160/2011), ceea ce denotă plasarea acestui act permisiv pe o platformă de ilegalitate. Promovarea actul normativ discutat și plasarea responsabilității informării corecte și depline a clienților beneficiari de servicii pe domeniul jocurilor de noroc, ar scuti autorităţile publice de la atragerea în eventuale dispute judecătoreşti, dar avînd și menirea de disciplina operatorii economici în a respecta clauzele minime ale Regulamentului tip, reguli care de altfel se regăsesc și în legea de specialitate – nr. 285/1999.

 ***Estimarea posibilelor consecinţe în cazul în care nici o acţiune nu e întreprinsă.***

 În cazul inacţiunii din partea statului, aceasta va avea ca rezultat prorogarea unei situații ilegale și imposibilitatea creării unui cadru de reglementare coerent, acceptarea practicilor instituționale neadecvate, plasarea pe palierul zonei de posibile acte de corupție acelor implicați, opunerea la tehnologizarea proceselor administrative și care vin să facă disonanță cu strategia de modernizarea tehnologică (E-transformare) a instituțiilor statului. În același timp bugetul statului anual va avea de pierdut considerabil din cauza tergiversării procedurii de eliberare/prelungire al actului permisiv (licenţa), existînd și riscul atragerii instituției în litigii judecătoreşti de durată, pe motivul imperfecţiunii legislaţiei, precum și reacții asimetrice la stabilirea clasamentului Doing Business.

***Obiectivul şi scopul statului***

 Este cert că obiectivul statului pe politicile de reglementare constă în a contra-echilibra interesul pur economic al agenţilor economici (care în cazurile identificate poate prejudicia interesul public – pierderi de venituri la bugetul statului) prin impunerea unor condiţii obligatorii. dar în același timp, este necesar ca statul să creeze toate premizele pentru o funcționare ireproșabilă a instrumentelor de reglementare, astfel ca entitățile economice să nu observe existența acestor instrumente.

 La fel considerăm că urmează a se face tot posibilul minimalizării contactului direct dintre funcţionarul public şi beneficiarul serviciilor publice, avînd în vedere existența și funcționalitatea mecanismelor pe această dimensiune – Ghișeul Unic și Sistemul Informațional E licențiere.

 Prin modificările propuse statul intenţionează să ofere platforma modernă de obţinere şi desfăşurare a unor activităţii din domeniul licenţierii, care ar valorifica ideea creării și dezvoltării sistemului informaţional e-licenţiere, concomitent dispunîndu-se evitarea interpretărilor ambigue a normelor ce reglementează raporturile juridice din domeniul licenţierii, precum şi ajustarea unor prevederi legislative reieşind din problemele practice de implementare a acestora.

 **Costurile majore şi beneficiile anticipate ale intervenţiei statului**

 *Impacturi negative sau costurile în urma intervenţiei statului.*

 Intervenţia dată nu va avea impact negativ asupra acumulărilor la bugetul de stat.

 *Impacturile pozitive sau beneficiile intervenţiei statului*.

Din intervenţia statului vor beneficia:

* bugetul statului.
* agenţii economici care vor economisi timp şi bani prin posibilitatea aplicării on-line la obţinerea/prelungirea licenţei.
* agenţii economici şi instituţia care vor fi scutiţi de obligaţia confruntării dintre solicitant şi funcţionar.
* statul, prin îmbunătăţirea situaţiei în lupta cu corupţia şi îmbunătățirea mediului administrative, favorabil obţinerii actelor permisive de către business.

**Evaluarea abordărilor alternative**

 Opţiunile propuse sînt următoarele:

 **Opţiunea I – a nu face nimic, a lăsa lucrurile aşa cum sunt.**

 **Opţiunea II – modificarea/ completarea Legii 285, plus elaborarea H.G. pentru aprobarea Regulamentului-tip privind organizarea şi desfăşurarea activităţii în domeniul jocurilor de noroc.**

 **Opţiunea III – modificarea legislaţiei relevante avizării**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Alternative** | **Posibile avantaje** | **Posibile dezavantaje** |
| 1. A nu face nimic  | Nu au fost identificate | - În cazul inacţiunii din partea statului, se va obține înrăutăţirea imaginii autorităţilor publice în domeniul promovării de politici precum și statornicirea stereotipurilor bazate pe ignorarea experienţei acumulate și a posibilităţilor de optimizare a reglementărilor în linie cu situaţia reală. - Nu se vor onora angajamentele ţării statuate prin H. G. nr.710 din 20.09.2011 cu privire la aprobarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare)şi pct. (24) din Planul de acţiuni pe anul 2012 pentru implementarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării („e-Transformare”) aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.44 din 26.01.2012.- De asemenea, în cazul inacţiunii din partea statului, bugetul public va avea de pierdut, pe motivul tergiversării termenelor aferente procedurilor de eliberare/prelungire al actului permisiv (licenţa).- Riscul atragerii autorității de licențiere în litigii judecătoreşti pe motive de blocaje ale normelor de lege.- Impunerea unor false condiții în procesul regulatoriu mediului de afaceri, respective anularea eforturilor ce ține de îmbunătățirea imaginii Guvernului deschis rezolvării problemelor businessului. Inacțiunea va proroga problemele de sistem și nu se va contribui la înlăturarea interacţiunilor multiple dintre funcţionarii public şi beneficiarul serviciilor publice. |
| 2. Modificarea/ completarea Legii 285, elaborarea H.G. privind aprobarea Regulamentului tip | * se ajustează cadrul normativ realităţii;
* cresc încasările la bugetul statului;
* satisfacția entităților economice prin beneficierea de un cadrul regulator ajustat.
* îmbunătăţirea imaginii Guvernului raportat la acțiunile de optimizare a reglementărilor;
* contractarea posibilităţilor de corupţie.
* responsabilizarea operatorilor economici;
 | Riscul reducerii acumulărilor la bugetul de stat nu se va materializa, considerăm că se vor produce economii în procesele de business a mediului de afaceri (componenta cheltuieli administrative și de resurse umane/timp/financiare). |
| 3.Modificarea legislaţiei relevante avizării  | Vor fi aceleaşi ca şi pentru opţiunea II.  | Se va majora substanţial timpul necesar elaborării şi implementării modificărilor, va trebui o perioada de ajustare a actelor sublegislative şi dat fiind faptul numărului mare de autorităţi şi acte care vor fi implicate vor creşte nesiguranţele referitor la posibilele impacturi. |

**Strategia de consultanţa**

 *Grupuri de interes*

1. Titularii de licență, precum și entitățile economice nou înfiinţate;

2. Autorităţile publice interesate, care trebuie să implementeze politicile regulatorii existente pentru domeniul vizat.

 *Procesul consultativ*

 În cadrul procesului de elaborare a amendamentelor la actele legislative și normative în vigoare, poziţia businessului este manifestată de susţinere în general a propunerilor în cauză şi confirmată expres prin scrisoarea a Asociației Businesului Distractiv din republica Moldova. De asemenea, s-a utilizat instrumental consultării pasive prin expunerea/publicarea proiectului de lege și de hotărîre de Guvern pe pagina web a Camerei de Licențiere - http://www.licentiere.gov.md.

**Recomandări**

Autorii AIR recomandă susţinerea proiectului de Lege pentru modificarea şi completarea Legii nr.285-XIV din 18.02.1999 cu privire la jocurile de noroc, precum şi proiectul hotărîrii de Guvern pentru aprobarea Regulamentului-tip privind organizarea şi desfăşurarea activităţii în domeniul jocurilor de noroc.

**Implementarea**

Executarea prevederilor propuse nu va necesita costuri financiare, iar implementarea va fi asigurată de instituţia nemijlocit responsabilă: Camera de Licențiere.

**Monitorizarea**

Monitorizarea urmează a fi efectuată de către Ministerul Economiei, organul responsabil de reglementarea politicii statului în domeniul reglementării prin licenţiere a activităţii de întreprinzător.

**Data intrării în vigoare şi termenul de acţiune**

Se propune ca actul normativ elaborat să intre în vigoare odată cu publicarea potrivit normei de lege.