**ANALIZA IMPACTULUI DE REGLEMENTARE**

**la *proiectul de lege* privind modificarea şi completarea Legii nr.285-XIV din 18 februarie 1999 cu privire la jocurile de noroc şi *proiectul hotărîrii de Guvern* pentru aprobarea Regulamentului-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**

*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 şi *proiectul hotărîrii de Guvern* pentru aprobarea Regulamentului-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 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 acţiunile 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 activităţii de întreprinzător;
* Legea nr.161 din 22.07.2011 privind implementarea ghişeului unic la desfăşurarea activităţii de întreprinzător;
* Legea nr. 166 din 11.07.2012 pentru aprobarea Strategiei naţionale de dezvoltare ”Moldova 2020”
* Strategia reformei cadrului de reglementare a activităţii de întreprinzător pentru anii 2013-2020 şi Planul de acţiuni 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 şi subiective, generatoare de acte de corupţie, iar pe palierul instituţional 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 Informaţional “e-Licenţiere”.

Problema evocată se explică prin instituirea de către Ministerul Finanţelor 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 activităţii de întreprinzător, precum şi a *Foii de Parcurs privind acţiunile 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 Finanţelor a regulilor de desfăşurare a jocurilor de noroc,* or actul permisiv în cauză şi procedura ca atare nu este reflectată în responsabilitatea Ministerului Finanţelor 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 activităţii de întreprinzător).

Totodată, se propune prin intermediul proiectului de Lege în cauză modificarea abordării în ceea ce ţine 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 situaţia în care, de către autoritatea emitentă (Ministerul Finanţelor) s-a trecut cu vederea onorarea prevederilor legale enunţate 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 şi pertinent să se iniţieze şi promoveze de către Ministerul Economiei, în temeiul art. 5 al Legii 451/2001 (politica statului în domeniul reglementării prin licenţiere a activităţii 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 Licenţiere, solicitanţii/titularii de licenţe, anexează la declaraţia/cererea de eliberare/prelungire a licenţei Regulamentul de joc, în număr de 6 exemplare (a cîte 50-60 file), după care Camera le depune (6 ex de Regulament) la Ministerul Finanţelor, iar Ministerul Finanţelor, în termen de 15 zile este în drept să emită aprobarea sau respingerea acestuia. Ulterior, Camera deja eliberează sau respinge declaraţia de eliberare a licenţei.

Prin urmare, identificăm serioase probleme la eliberarea/prelungirea licenţei, pentru domeniul dat, în contextul disfuncţionalităţilor grave instituţionale. În acelaşi timp, prin procedura îndelungată a aprobării Regulamentelor de joc se produce un serios discomfort beneficiarilor de servicii publice, producîndu-se şi serioase prejudicii bugetului statului. Urmare unei analize a logisticii Camerei de Licenţiere, 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 Finanţelor, 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 aceleeaşi analize, pentru perioada anilor 2010-2013, se constată respingerea Regulamentelor în discuţie, 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 ţine de adoptarea hotărîrii de Guvern privind aprobarea **Regulamentului tip**, va obliga titularii de licenţă să fie atent la respectarea prevederile acestuia, să facă posibilă şi disponibilă informarea despre regulile de desfăşurare a jocurilor de noroc, funcţie de fiecare tip de joc conţinut în utilajul de joc. Pe cale de consecinţă, vor fi reduse cheltuielile suplimentare instituţionale pentru iniţierea/prelungirea activităţii de întreprinzător (Ministerul Finanţelor), 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 situaţii 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 Finanţelor (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 şi plasarea responsabilităţii informării corecte şi depline a clienţilor beneficiari de servicii pe domeniul jocurilor de noroc, ar scuti autorităţile publice de la atragerea în eventuale dispute judecătoreşti, dar avînd şi menirea de disciplina operatorii economici în a respecta clauzele minime ale Regulamentului tip, reguli care de altfel se regăsesc şi 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 situaţii ilegale şi imposibilitatea creării unui cadru de reglementare coerent, acceptarea practicilor instituţionale neadecvate, plasarea pe palierul zonei de posibile acte de corupţie acelor implicaţi, opunerea la tehnologizarea proceselor administrative şi care vin să facă disonanţă cu strategia de modernizarea tehnologică (E-transformare) a instituţiilor statului. În acelaşi timp bugetul statului anual va avea de pierdut considerabil din cauza tergiversării procedurii de eliberare/prelungire al actului permisiv (licenţa), existînd şi riscul atragerii instituţiei în litigii judecătoreşti de durată, pe motivul imperfecţiunii legislaţiei, precum şi reacţii 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 acelaşi timp, este necesar ca statul să creeze toate premizele pentru o funcţionare ireproşabilă a instrumentelor de reglementare, astfel ca entităţile economice să nu observe existenţa 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 existenţa şi funcţionalitatea mecanismelor pe această dimensiune – Ghişeul Unic şi Sistemul Informaţional E licenţiere.

Prin modificările propuse statul intenţionează să ofere platforma modernă de obţinere şi desfăşurare a unor activităţii din domeniul licenţierii, care ar valorifica ideea creării şi 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 îmbunătăţirea 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 obţine înrăutăţirea imaginii autorităţilor publice în domeniul promovării de politici precum şi statornicirea stereotipurilor bazate pe ignorarea experienţei acumulate şi 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 autorităţii de licenţiere în litigii judecătoreşti pe motive de blocaje ale normelor de lege.  - Impunerea unor false condiţii în procesul regulatoriu mediului de afaceri, respective anularea eforturilor ce ţine de îmbunătăţirea imaginii Guvernului deschis rezolvării problemelor businessului.  Inacţiunea va proroga problemele de sistem şi 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; * satisfacţia entităţilor economice prin beneficierea de un cadrul regulator ajustat. * îmbunătăţirea imaginii Guvernului raportat la acţiunile 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 şi 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 licenţă, precum şi entităţile 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 şi normative în vigoare, poziţia businessului este manifestată de susţinere în general a propunerilor în cauză şi confirmată expres prin scrisoarea a Asociaţiei Businesului Distractiv din republica Moldova. De asemenea, s-a utilizat instrumental consultării pasive prin expunerea/publicarea proiectului de lege şi de hotărîre de Guvern pe pagina web a Camerei de Licenţiere - 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 Licenţiere.

**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.