**ANALIZA IMPACTULUI DE REGLEMENTARE**

**la proiectul Hotărîrii Guvernului cu privire la aprobarea**

**cerințelor minime de securitate privind exploatarea ascensoarelor**

**Formularul tipizat al actului de analiză a impactului de reglementare**

|  |  |
| --- | --- |
| Titlul analizei impactului | proiectul Hotărîrii Guvernului cu privire la aprobarea cerințelor minime de securitate privind exploatarea ascensoarelor |
| Data: | 14.11.2016 |
| Autoritatea administrației publice autor: | Ministerul Economiei |
| Subdiviziunea: | Direcția generală infrastructura calității și supravegherea pieței/Direcția supravegherea pieței și securitate industrială |
| Persoana responsabilă și informația de contact: | Natalia Andriaș-Amirulloev, consultant principal, telefon de contact: 0 22 250 684 |
| **Componentele analizei impactului de reglementare** | |
| 1.Stabilirea complexității analizei impactului de reglementare |  |
| Criteriul | Punctajul (de la 1 la 3) |
| Nivelul de interes public față de intervenția propusă | 3 |
| Gradul de inovație al intervenției propuse | 2 |
| Mărimea potențialelor impacturi ale inițiativei propuse | 1 |
| TOTAL | 6 |
| Argumentarea/descifrarea succintă a punctajului atribuit: | nivel de interes public înalt care înglobează o mare parte a societăţii sau o mare parte a cel puţin unui sector economic; intervenţia vine cu unele inovaţii parţiale care ar putea schimba în parte mecanismele/normele de bază existente în prezent; ar putea fi afectată neesenţial o parte mică a societăţii sau o parte mică a unui sector economic |
| 2. Definirea problemei | |
| a) Persistența riscului sporit în cazul lipsei unei exploatări (întrețineri) necesare a ascensoarelor, nu în ultimul rînd și din cauza gradului înalt de uzură ale celor existente.  b) Cerințele de securitate existente, specifice ascensoarelor se bazează pe un șir de documente normative și standarde, care deja nu mai sunt în vigoare pe teritoriul Republicii Moldova.  Astfel, în prezent agenții economici trebuie să se conformeze la peste 20 de documente normativ-tehnice în domeniul securității industriale, cel mai nou din ele fiind datat cu anul 2007. Este de menționat faptul că în prezent, Buletinul de Standardizare include peste 60 de standarde naționale, preluate de la Uniunea Europeană, specifice ascensoarelor.  Totodată, normele primare, care sunt stipulate în Legea nr. 116 din 18.05.2012 privind securitatea industrială a obiectelor industriale periculoase nu descriu și nici nu fac niște referiri concrete domeniului respectiv, în ceea ce ține de modul de desfășurare a activităților și/sau lucrărilor, specifice domeniului ascensoarelor. Reieșind din aceasta, nu există claritate și transparență în modul de reglementare a acestui domeniu.  Normele existente includ prevederi referitor la sarcina nominală, care trebuie să fie partea constructivă și amplasarea utilajului în ascensoare, cu referințe la dimensiuni concrete, ceea ce în prezent este foarte complicat de realizat, deoarece aceste dimensiuni, de cele mai multe ori nu pot fi îndeplinite, deoarece nu se încadrează în construcțiile prezente și astfel se stopează progresul tehnologic.  De asemenea, se descrie utilajul mecanic și electric pentru ascensoare, cu indicarea concretă a părților componente, modul de eliberare a autorizațiilor pentru fabricarea, montarea, reconstruirea, exploatarea și repararea ascensoarelor.  Este de menționat faptul că în conformitate cu prevederile art. (3), alin. (1) al Legii nr. 116 din 18.05.2012 privind securitatea industrială a obiectelor industriale periculoase, documentele normativ-tehnice cu indicativul NRS au caracter obligatoriu. Reieșind din aceasta, în normele primare se exclud un șir de acte permisive, dar modul de eliberare a lor este expus în textul documentelor, care au caracter obligatoriu.  Astfel, în rîndurile agenților economici specializați apar nedumeriri, dar prevederile respective fac posibil abuz din partea organului de control și supraveghere tehnică de stat și al inspectoratului în construcții.  Conform datelor prezentate de către IPSSTOIP în perioada anilor 2010-2015 au fost recepționate:   * în anul 2010-182 ascensoare; * în anul 2011-125 ascensoare; * în anul 2012-173 ascensoare; * în anul 2013-151 ascensoare; * în anul 2014-177 ascensoare; * în anul 2015-circa 198 ascensoare.   Din datele prezentate mai sus se vede interesul agenților economici, precum și creșterea numărului de ascensoare noi puse în funcțiune.  Este de menționat faptul că în prezent, în Republica Moldova, circa 80 % din ascensoarele utilizate au termenul de exploatare depășit. De aceea, este necesar ca să fie aprobate niște cerințe concrete, bazate pe principiul transparenței, în vederea motivării agenților economici și al beneficiarilor ascensoarelor de a moderniza și schimba ascensoarele uzate.  Totodată, în perioada 2010-2016, în domeniul ascensoarelor au avut loc 4 avarii, ultima din ele find înregistrată încă în anul 2011. Totuși ca rezultat a datelor detaliate prezentate de către întreprinderile de deservire tehnică și exploatare, s-a constatat că toate avariile și incidentele descrise au avut loc din cauza neîndeplinirii cerințelor de securitate de către locatarii caselor, unde au avut loc aceste avarii/incidente, precum și a atitudinii iresponsabile a personalului de deservire tehnică a acestor ascensoare, care nu au întreprins toate măsurile necesare pentru depășirea situațiilor create.  Din cele expuse mai sus, se vede că cei, care sunt afectați și au de suferit de pe urma situațiilor imprevizibile, atît financiar cît și moral, sunt reprezentați prin utilizatorii ascensoarelor (consumatorii sau proprietarii fondurilor locative) și întreprinderile specializate în domeniul securității industriale (întreprinderile de proiectare și montare a ascensoarelor, întreprinderilor de deservire tehnică, de exploatare, de reparație, etc).  c) În prezent, cerințele de securitate la exploatarea ascensoarelor, în mare parte, sunt prevăzute în documentul normativ-tehnic în domeniul securității industriale NRS 35-03-60: 2009 Reguli de construire și exploatare inofensivă a ascensoarelor și în circa 20 de documente normativ-tehnice în domeniul securității industriale.  Reieșind din faptul că la începutul anului curent a fost aprobată Hotărîrea Guvernului nr. 8 din 20.01.2016 cu privire la aprobarea Reglementării tehnice privind ascensoarele și componentele de siguranță pentru ascensoare, cu intrarea în vigoare în 2018 și ca rezultat a dezbaterilor publice avute cu agenții economici cointeresați s-a constatat necesitatea actualizării documentelor normativ-tehnice existente, pentru a face o claritate în domeniul ascensoarelor. Întru implementarea acestui act normativ a fost aprobat și Ordinul Ministerului Economiei nr. 40 din 17.03.2016 cu privire la aprobarea Listei standardelor conexe la Reglementarea tehnică ascensoare și componentele de siguranță pentru ascensoare. În această ordine de idei și întru actualizarea și armonizarea documentelor normativ-tehnice, specifice ascensoarelor, a fost elaborat inițial proiectul Hotărîrii Guvernului cu privire la aprobarea cerințelor minime de securitate privind exploatarea ascensoarelor. Acest proiect prevedea simple modificări și completări, cu actualizarea cerințelor de securitate, prin aspectul legislației existente, dar avea un volum de circa 150 de file.  La etapa de avizare la instituțiile publice și agenții economici specializați s-a determinat că din punctul de vedere al agenților economici și al Ministerului Dezvoltării Regionale și Construcțiilor acest document nu corespunde prevederilor standardelor europene, care deja sunt valabile pe teritoriul Republicii Moldova. Astfel, a fost elaborat un nou proiect, bazat pe prevederile standardelor europene.  Necesitatea elaborării și aprobării proiectului respectiv reiese din faptul că ascensoarele constituie obiecte industriale periculoase, care dețin risc sporit și nu necesită reglementare numai la etapa de plasare pe piață a ascensoarelor și/sau a componentelor de securitate pentru ascensoare, dar și reglementarea cerințelor de securitate privind exploatarea ascensoarelor, în calitatea lui de produs finit, ca rezultat a intervenției în construcția lui la etapa de reparare sau modernizare.  d) În prezent, în Republica Moldova se exploatează circa 5000 de ascensoare, 80% din ele fiind cu termenul de exploatare depășit. Exploatarea ascensoarelor include efectuarea unor lucrări complementare, cum ar fi: deservirea tehnică, verificarea tehnică, precum și prevenirea și localizarea posibilelor avarii și/sau incidente posibile. Normele existente reglementează și modul de documentare a procedurilor efectuate, cu prevederea unor forme-model concrete, care trebuie completate de către agenții economici specializați, precum și prevederi referitor la responsabilitatea pentru nerespectarea normelor. Totodată, prevederea spune că persoanele culpabile de nerespectarea cerințelor poartă răspundere în conformitate cu legislația în vigoare. Totuși nici un act legislativ nu prevede sancțiuni și pedepse pentru nerespectarea acestor prevederi. Reieșind din aceasta este necesar de completat prevederile Codului contravențional și Codului penal cu prevederile corespunzătoare  În cazul lipsei unei intervenții și nu se acceptă varianta existentă a proiectului, agenții economici și instituțiile publice de control vor activa în baza unor documente normativ-tehnice învechite. Aceasta va duce la criza de imagine față de Ministerul Economiei, în calitate de instituție publică, care reglementează domeniul corespunzător și agravarea situației în ceea ce privește conlucrarea cu mediul de afaceri. Totodată, prin intervenția respectivă va fi posibilă ajustarea și modificarea comportamentului agenților economici atît față de instituțiile publice, cît și față de documentele de politici elaborate.  De asemenea, se vor exclude și abuzurile posibile din partea organelor de control și a unor agenți economici cu poziție dominantă pe piață.  Reieșind din faptul că în prezent se utilizează și se fac referințe la un șir de documente normativ-tehnice, care prevăd cerințe de securitate față de modul de desfășurare a activităților în domeniul ascensoarelor, nu este o claritate și în formarea prețurilor pentru exploatarea ascensoarelor, inclusiv și în fondul locativ. Astfel, această intervenție a statului reprezentată prin elaborarea proiectului respectiv, cu expunerea unor cerințe concrete, va face posibilă determinarea costului real pentru deservirea tehnică și/sau exploatarea ascensoarelor utilizate sau recepționate în prezent.  e) În prezent, domeniul ascensoarelor este reglementat de prevederile Legii nr. 116 din 18.05.2012 privind securitatea industrială a obiectelor industriale periculoase, Hotărîrea Guvernului nr. 1252 din 10.11.2008 “Cu privire la aprobarea Reglementării tehnice “Stabilirea condițiilor de plasare pe piață a ascensoarelor”, Ordinul Ministerului Economiei nr. 5 din 22.01.2009 “Cu privire la aprobarea Listei standardelor conexe la Reglementarea tehnică “Stabilirea condițiilor de plasare pe piață a ascensoarelor“, NRS 35-03-60: 2003 “Reguli de construire și exploatare inofensivă a ascensoarelor“.  Din cîte se vede, documentul normativ-tehnic, care prevede cerințele privind exploatarea ascensoarelor a fost aprobat încă în anul 2003 și referințele în el sunt la niște documente normative deja abrogate și înlocuite cu altele noi.  Dacă ne-am referi la carențele prevederilor normative în vigoare, atunci o atenție deosebită ar prezenta-o faptul că practica de control, exercitată de IPSSTOIP nu este bazată pe exercitarea atribuțiilor conform check-listurilor, după cum este practicat în statele membre al Uniunii Europene.  De asemenea, în prezent, reglementarea pieței este deficientă, deoarece este bazată pe un șir de documente normative deja aplicate, bazate pe prevederile documentelor normative ale ex-Uniunii Sovietice sau ale Federației Ruse; documente elaborate în perioada anilor 1990-prezent și prevederile noi, bazate pe legislația europeană. Astfel, ar fi binevenit ca odată cu aprobarea unui document de politici nou să fie efectuată o analiză amplă a tuturor documentelor utilizate, în vederea abrogării acelor documente care conțin prevederi depășite și pe care, reieșind din aceasta, nu este necesar de îndeplinit.  O atenție deosebită o prezintă faptul că în domeniul ascensoarelor se conturează tendința unor agenți economici de a domina, de aceea este necesar de prevăzut condiții, criterii și obligațiuni concrete în legislația națională pentru a se putea dezvolta și micul business, și a se exclude grupurile respective de agenți economici dominanți. Aceasta ar liberaliza piața, ar crea o concurență sănătoasă și ar face posibilă micșorarea costurilor și tarifelor pentru serviciile prestate de întreprinderile specializate pe tot lanțul de exploatare. | |
| 3. Stabilirea obiectivelor | |
| a) Ca obiective întreprinse din partea statului pot fi:  - elaborarea și promovarea proiectelor documentelor normative în domeniul ascensoarelor, bazîndu-se pe principiul transparenței;  - excluderea discrepanțelor, în ceea ce privește modul de exploatare a ascensoarelor;  - mărirea capacității instituționale a IPSSTOIP;  - excluderea normelor neclare, netransparente;  - tendințe de corespundere progresului tehnologic;  - ajustarea prevederilor la practica europeană;  - excluderea abuzurilor;  - conștientizarea și efectuarea supravegherii tehnice de stat și controlului, bazate pe prevederile legislației naționale actualizate;  - conștientizarea și desfășurarea activităților de către agenții economici specializați în strictă conformitate cu prevederile legale, bazate pe standardele europene;  - analize și statistici ale avariilor și incidentelor, în vederea îmbunătățirii documentelor normative, pentru excluderea acestor consecințe nefaste.  Ca obiective conexe direct cu problemele definite și cauzele stabilite ar putea fi:  - prevederi concrete referitor la modul de desfășurarea a activităților desfășurate de către agenții economici specializați pe tot lanțul;  - desfășurarea controalelor de către organele de control în baza check- listurilor;  - excluderea grupurilor de agenți economici dominanți;  - crearea condițiilor pentru dezvoltarea businessului mic. | |
| 4. Identificarea opțiunilor | |
| a) În cazul alegerii opțiunii ”a nu face nimic” agenții economici și instituțiile publice de control vor activa în baza unor documente normativ-tehnice învechite, cu discrepanțe și suprareglementare față de standardele europene. Aceasta va duce la criza de imagine față de Ministerul Economiei, în calitate de instituție publică, care reglementează domeniul corespunzător și agravarea situației în ceea ce privește conlucrarea cu mediul de afaceri.  De asemenea, va fi posibilă exploatarea ascensoarelor de către un grup de agenți economici dominanți, care, în prezent, își impun tarifele sale pentru desfășurarea complexului de măsuri, necesar de îndeplinit.  Nu în ultimul rînd, se va efectua control abuziv din partea organelor de control, deoarece cerințele de securitate nu sunt descrise într-un singur document sau în cîteva documente, cu condiții și interdicții concrete.  b) În cazul intervenției statului se vor contura următoarele beneficii:  - cadrul legal național va fi ajustat la standardele europene;  - vor fi expuse cerințe concrete față de agenții economici specializați;  - va fi pus în aplicare un mecanism transparent care va stabili acţiunile concrete ale agenților economici specializați, care participă la exploatarea ascensoarelor;  - se va asigura transparența în luarea deciziilor de către agenții economici specializați și a activităților desfășurate de către organul de control și supraveghere tehnică de stat;  - va permite identificarea unor eventuale nereguli care s-au comis de către agenții economici specializați;  - sporirea încrederii în organul de reglementare și cel de control și supraveghere tehnică de stat;  - excluderea dezavantajelor concurențiale pentru agenții economici, care respectă legislația, în raport cu cei care eludează normele.  Proiectul respectiv descrie obligațiunile, la general, al agenților economici specializați și beneficiarilor ascensoarelor și prevede concret obligațiunile față de personalul tehnic implicat în procesul de exploatare a ascensoarelor. Astfel, sunt expuse funcțiile,obligațiunile și responsabilitățile persoanele responsabile de efectuarea verificărilor tehnice în utilizare pentru investigaţii/examinări cu caracter tehnic, personalului pentru avizarea documentaţiei tehnice preliminare de reparare , precum și a personalului de deservire (liftier, persoana responsabilă de supravegherea și verificarea tehnică a ascensoarelor).  Este de menționat faptul că determinarea numărului personalului implicat la efectuarea lucrărilor de exploatare rămîne la discreția agentului economic. Ca exemplu, pentru efectuarea lucrărilor de exploatare este necesar liftier și persoană responsabilă de verificări tehnice. În prezent, aceste lucrări se efectuează de 2 persoane aparte, dar prevederile proiectului discutat va face posibilă cumularea acestor funcții, în cazul unor volume de lucrări nu prea mari, ceea ce va permite micșorarea cheltuielilor suportate de către agenții economici specializați și în final posibilitatea revederii prețurilor și tarifelor pentru prestarea unor din lucrări complementare a procesului de exploatare.  Reieșind din aceasta, se conturează una din soluțiile pentru susținerea businessului mic. | |
| 5. Analiza și compararea opțiunilor | |
| a) reieșind din faptul că prevederile proiectului respectiv au ca scop actualizarea și armonizarea cerințelor existente la standardele europene, care nu diferă esențial avem situația că aprobarea acestor cerințe nu va avea careva impact asupra nivelului prețurilor și tarifelor utilizate în domeniul ascensoarelor. Impactul va fi resimțit de către agenții economici specializați, care vor putea să-și aleagă acele standarde europene, care le-ar ajuta în dezvoltarea afacerii, dar nu impunerea obligatorie a cărorva cerințe, care în ziua de azi pot varia mult din cauza cererii și ofertei pe piață.  b) au fost analizate diferite aspecte al proiectului respectiv, dar nu au fost identificate careva riscuri.  c) desfășurarea activităților în domeniul ascensoarelor nu va necesita costuri pentru conformare, deoarece redacția proiectului enunțat nu diferă considerabil față de cerințele de securitate existente.  d) Aprobarea proiectului nu va provoca impact disproporționat asupra anumitor categorii de întreprinderi. Este de menționat faptul că activitățile desfășurate în domeniul ascensoarelor este specific, de cele mai multe ori, întreprinderilor mici și micro. Prevederile proiectului nu prevăd careva scutiri pentru întreprinderile micro și mici, deoarece domeniul ascensoarelor este un domeniu demonopolizat.  e) În conformitate cu prevederile art. 3, alin. (1) al Legii nr. 116 din 18.05.2012 privind securitatea industrială a obiectelor industriale periculoase, documentele normativ-tehnice cu indicativul NRS sunt obligatorii pentru îndeplinire de către agenții economici specializați, organele de control și supraveghere tehnică de stat, instituțiile statului, care dețin competențe în acest domeniu. După aprobarea Hotărîrii Guvernului nr. 8 din 20.01.2016 cu privire la aprobarea Reglementării tehnice privind ascensoarele și componentele de siguranță pentru ascensoare a apărut necesitatea revizuirii tuturor documentelor normative, pentru ca pînă în anul 2018, cînd vor intra în vigoare prevederile Reglementării tehnice menționate, agenții economici specializați deja să fie pregătiți pentru a activa în baza directivelor și standardelor europene.  Ca beneficiu poate fi considerat acel fapt că agenții economici specializați își vor desfășura activitățile calitativ și în strictă conformitate cu prevederile legale, ceea ce va permite prevenirea posibilelor situații de avarie și excluderea riscurilor posibile.  De asemenea, proiectul propus va permite excluderea abuzului din partea organelor de control și a grupurilor de agenți economici dominanți, deoarece sunt descrise vizibil responsabilitățile tuturor părților implicate în procesul de exploatare a ascensoarelor.  O atenție deosebită o prezintă faptul că cerințele de securitate, complexul de măsuri necesar de îndeplinit pentru buna funcționare a ascensoarelor și funcțiile, responsabilitățile și obligațiunile expuse concret față de agenții economici specializați și beneficiarii ascensoarelor (asociațiile de proprietari și/sau persoanele fizice) vor permite delimitarea atribuțiilor fiecărei părți cointeresate și astfel o claritate în toate activitățile desfășurate din fiecare din ei.  După părerea noastră, prevederile proiectului vor da posibilitate de a se dezvolta micul business, precum și micșorarea tarifelor și costurilor adiacente pentru exploatarea în siguranță a ascensoarelor. | |
| 6. Consultarea | |
| Grupurile de interese, specifice domeniului ascensoarelor sunt următoarele:  1. Agenţii economici specializați (proiectanții, montatorii, întreprinderile care efectuează verificările tehnice, deservirea tehnică, reutilarea, modernizarea ascensoarelor; organismele de expertiză în domeniul securității industriale,etc );  2. Beneficiarii ascensoarelor, care utilizează serviciile prestate de către agenții economici specializați privind exploatarea ascensoarelor (asociațiile de proprietari, primăriile, care gestionează fondul locativ);  3. Instituțiile publice cu funcții de reglementare și control (Ministerul Economiei, Inspectoratul Principal de Stat pentru Supravegherea Tehnică a Obiectelor Industriale Periculoase );  Strategia de consultanţă s-a axat pe metodele de bază:  a) consultarea cu autoritatea de supraveghere a pieței, control şi supraveghere tehnică de stat în domeniul securităţii industriale (Inspectoratul Principal de Stat pentru Supravegherea Tehnică a Obiectelor Industriale Periculoase);  b) consultarea cu autorităţile publice interesate (Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, Ministerul Afacerilor Interne, Serviciul Protecției Civile și Situațiilor Excepționale, Centrul Național de Acreditare, Primăria mun. Chișinău).  Consultarea, comunicarea şi mediatizarea proiectului Hotărîrii Guvernului nominalizat cu grupurile de interese a avut loc prin intermediul:  - internetului;  - consultaţii specializate;  - mese – rotunde;  În procesul de consultare s-a ţinut cont de cei asupra cărora proiectul Hotărîrii Guvernului propus va avea impact, precum şi de tehnica de elaborare şi aprobare a actelor normative în Republica Moldova.  Totodată, menţionăm că proiectul respectiv a fost înaintat spre examinare şi avizare către întreprinderile de exploatare a ascensoarelor și componentelor de siguranță pentru ascensoare (6 întreprinderi specializate - Î.M Liftservice, SRL Asmorind, SA Liftmontaj, SRL Baslift, SRL Augustelift, SRL Grand Lift.  Proiectului discutat a fost transmis către Primăria mun. Chișinău, în calitatea sa de gestionar al fondurilor locative, inclusiv ascensoare. Pînă în prezent, nu a parvenit careva aviz din partea lor.  Este de menționat faptul că pe data de 11.11.2016, în cadrul Ministerului Economiei au fost organizate dezbateri publice. La ședință au participat reprezentanți ai mediului de afaceri – cele 6 întreprinderi, instituțiilor publice – reprezentantul Ministerului Afacerilor Interne, reprezentantul Primăriei mun. Chișinău, reprezentantul Inspectoratului Muncii a Sindicatelor, reprezentanții IPSSTOIP, reprezentantul Primăriei mun. Chișinău și al Ministerului Dezvoltării Regionale și Construcțiilor (Procesul-verbal se anexează).  Proiectul a fost susținut și apreciat pozitiv de către toți participanții la ședința menționată.  A fost primit avizul unic din numele întreprinderilor specializate, cu propuneri de modificare și completare a proiectului, de care s-a ținut cont.  Proiectul Hotărîrii Guvernului discutat a fost supus şi consultării pasive prin expunerea/publicarea acestuia pe pagina web a Ministerului Economiei – http://[www.mec.gov.md](http://www.mec.gov.md). | |