

**TITLUL:** **ANALIZA IMPACTULUI DE REGLEMENTARE EFECTUATĂ PENTRU PROIECTUL DE LEGE PRIVIND MODIFICAREA ȘI COMPLETAREA LEGII NR. 285/1999 CU PRIVIRE LA JOCURILE DE NOROC ȘI PROIECTUL HOTĂRÎRII DE GUVERN PENTRU APROBAREA REGULAMENTULUI-TIP PRIVIND ORGANIZAREA ȘI DESFĂȘURĂRII ACTIVITĂȚII ÎN DOMENIUL JOCURILOR DE NOROC: EXPLOATAREA AUTOMATELOR DE JOC CU CÎȘTIGURI BĂNEȘTI; ÎNTREȚINEREA CAZINOURILOR; STABILIREA MIZELOR LA COMPETIȚIILE SPORTIVE; ORGANIZAREA ȘI DESFĂȘURAREA LOTERIILOR**

**AUTORITATEA**

**ADMINISTRATIVĂ:** **MINISTERUL ECONOMIEI**

**DATA:** **26.02.2014**

Analiza impactului de reglementare efectuată pentru proiectul de Lege privind modificarea și completarea Legii nr. 285/1999 *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 câștiguri bănești; întreținerea cazinourilor; stabilirea mizelor la competițiile sportive; organizarea și desfășurarea loteriilor* a fost elaborată în conformitate cu rigorile art. 13 al Legii nr. 235/2006 *cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător* (în continuare – Legea nr.235), art.20 lit. (e) al Legii nr. 780/2001 privind actele legislative, dar și în strictă corespundere cu Metodologia de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, aprobată prin Hotărîrea Guvernului nr. 1230/2006.

AIR argumentează necesitatea elaborării proiectului de lege și a proiectului de hotărîre în baza **evaluării impactului potențial al acestuia asupra activității de întreprinzător și a intereselor societății.**

## **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 administrației publice centrale de specialitate.

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

- **Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova "Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare 2011-2014"**<sup>1</sup>.
- Programul strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare) (H. G. nr. 710 din 20.09.2011);

<sup>1</sup> [http://www.mfa.gov.md/data/7203/file\\_487178\\_0.pdf](http://www.mfa.gov.md/data/7203/file_487178_0.pdf)

- Planul de acțiuni pe anul 2012 pentru implementarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării („e-Transformare”) (H. G. nr.44 din 26.01.2012);
- Foaia de parcurs privind acțiunile guvernului în vederea eliminării constrângerilor critice în calea mediului de afaceri pentru anii 2013-2014 (H.G. 765/2013);
- Legea nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător;
- Legea nr. 161/2011 privind implemmentarea ghișeului unic la desfășurarea activității de întreprinzător;
- Legea nr. 166/2012 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 (H.G. 1021/2013)

În conformitate cu prevederile art. 5 alin. (1) al Legii nr. 451/2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător, *politica statului în domeniul reglementării prin licențiere a activității de întreprinzător este promovată de Ministerul Economiei, iar potrivit alin.(2) lit. b) al aceluiași articol, Ministerul Economiei are atribuția de a generaliza experiența din domeniul reglementării prin licențiere a activității de întreprinzător, elaborând și promovând propuneri privind perfecționarea legislației în domeniul reglementării prin licențiere a activității de întreprinzător, în conformitate cu principiile stabilite în Legea nr.235/2006.*

De asemenea Ministerul Economiei în conformitate cu Regulamentul aprobat prin H.G. nr.690/2009, *exercită funcția de elaborare a propunerilor privind politica statului în domeniul reglementării activității antreprenoriale, privind perfecționarea bazei legislative și instituționale.*

## **1.2. ELEMENTUL ANALITIC CARE EXPLICĂ MOTIVUL APARIȚIEI PROBLEMEI ȘI ESTIMAREA DIMENSIUNII ACESTEIA**

La 5 noiembrie 2012, Camera de Licențiere în subordinea Ministerului Economiei a demarat procesul de licențiere on-line, pentru domeniile proprii de competență (art. 8 alin. (1) lit. a) pct.1)-32)), în contextul implementării punctuale a H. G. nr. 710/2011 cu privire la aprobarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare) și pct. (24) din Planul de acțiuni pe anul 2012 pentru implementarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării („e-Transformare”) aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.44/2012.

Scopul inițierii e-licențieri a fost unul corelat ritmului societății informaționale moderne actuale și 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 carențe în ceea ce ține de comunicarea pe principiul Ghișeului Unic.

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

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 înreprinzător, precum și a *Foii de Parcurs privind acțiunile Guvernului în vederea eliminării constrângerilor critice în calea mediului de afaceri 2013-2014* (pct. 1.1.) aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 765 din 25 septembrie 2013.

Astfel, detaliind evocăm că, prevederile art. 6 din Legea nr. 285/1999 dispune obligativitatea *aprobării* (act permisiv) *de către Ministerul Finanțelor a regulilor de desfășurarea 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 autoritățile emitente persoanelor fizice și persoanelor juridice pentru practicarea activității 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 hotărâre de Guvern: *Regulamentul-tip privind organizarea și desfășurarea activității în domeniul jocurilor de noroc: exploatarea automatelor de joc cu câștiguri bănești; întreținerea cazinourilor; stabilirea mizelor la competițiile sportive; organizarea și desfășurarea 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, autoritățile emitente: a) vor elabora proiecte de modificare și de completare a actelor legislative și normative din domeniul lor de activitate în temeiul prezentei legi*), s-a considerăm 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 proiectelor de acte legislative și normative 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, solicitantii/titularii de licențe, anexează la declarația/cererea de eliberare/prelungire a licenței Regulamentul de joc, în număr de 6 exemplare (a câte 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 déjà eliberază sau respinge procedura de eliberare a licenței.

Prin urmare, identificăm serioase probleme la eliberarea/prelungirea licenței, 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, producându-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 declarației de eliberare a licenței** în domeniul jocurilor de noroc, în legătură cu neaprobarea regulamentului de către Ministerul Finanțelor, iar calculele matematice indică (*pentru perioada de examinare a regulamentelor și corectării obiectivelor și propunerilor emise de Minister*) pierderi în la capitolul taxa de licență **în valoare de peste 1 mln. lei (estimativ)**. De asemenea urmare aceleeași analize, pentru perioada anilor 2010-2013, se constată respingerea Regulamentelor în discuție, într-o proporție alarmantă - de peste 80% (chiar și 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 licență a responsabilității pentru respectarea condițiilor de licențiere la desfășurarea genului de activitate pentru care se solicită licență și pentru veridicitatea documentelor prezentate*”, astfel că propunerea în ceea ce ține de adoptarea hotărârii de Guvern privind aprobarea **Regulamentului tip**, va obliga titularii de licență să fie atent la respectarea prevederilor acestuia, să facă posibilă și disponibilă informarea despre regulile de desfășurare a jocurilor de noroc, funcție de fiecare tip de joc conținut în utilajul de joc. Pe cale de consecință, vor fi reduse cheltuielile suplimentare instituționale pentru inițierea/prelungirea activității de întreprinzător (Ministerul Finanțelor), iar bugetul de stat va fi suplimentat odată cu eliberarea/prelungirea licenței în termeni proximi.

Un alt motiv al ajustărilor și optimizărilor inițiate în cadrul proiectului de lege în cauză, rezidă din necesitate de a evita atragerea instituției în situații contencioase inutile, cât și dezvoltarea cadrului regulator propice businessului.

În conformitate cu prevederile art.11 alin.(4) al Legii nr.451/2001 „*Temei pentru respingerea declarației pentru eliberarea/prelungirea licenței este depistarea de către autoritatea de licențiere a datelor neveridice în documentele prezentate de către solicitantul de licență*”. Precum s-a expus supra, **aprobarea de către Ministerul Finanțelor** (act permisiv) Regulamentului jocurilor de noroc nu se regăsește în NOMENCLATORUL ACTELOR PERMISIVE, eliberate de autoritățile emitente persoanelor fizice și persoanelor juridice pentru practicarea activității de întreprinzător (Legea nr. 160/2011), ceea ce denotă plasarea acestui act permisiv pe o platformă de ilegalitate. Promovarea actului normativ discutat și plasarea responsabilității informării corecte și depline a clienților beneficiari de servicii pe domeniul jocurilor de noroc, ar scuti autoritățile publice de la atragerea în eventuale dispute judecătorești, 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 consecințe în cazul în care nici o acțiune nu e întreprinsă.**

În cazul inacțiunii 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 (licența), existînd și riscul atragerii instituției în litigii judecătorești de durată, pe motivul imperfecțiunii legislației, precum și reacții asimetrice la stabilirea clasamentului Doing Business.

### **Obiectivul și scopul statului**

Este cert că obiectivul statului pe politicile de reglementare constă în a contra-echilibra interesul pur economic al agenților economici (care în cazurile identificate poate prejudicia interesul public – pierderi de venituri la bugetul statului) prin impunerea unor condiții obligatorii. dar în același timp, este necesar ca statul să creeze toate premisele 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 funcționarul public și beneficiarul serviciilor publice, avînd în vedere existența și funcționalitatea mecanismelor pe această dimensiune – Ghișeul Unic și Sistemul Informațional E licențiere.

Prin modificările propuse statul intenționează să ofere platforma modernă de obținere și desfășurare a unor activități din domeniul licențierii, care ar valorifica ideea creării și dezvoltării sistemului informațional e-licențiere, concomitent dispunîndu-se evitarea interpretărilor ambigue a normelor ce reglementează raporturile juridice din domeniul

licențierii, precum și ajustarea unor prevederi legislative reieșind din problemele practice de implementare a acestora.

### **Costurile majore și beneficiile anticipate ale intervenției statului**

#### Impacturi negative sau costurile în urma intervenției statului.

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

#### Impacturile pozitive sau beneficiile intervenției statului.

Din intervenția statului vor beneficia:

- bugetul statului.
- agenții economici care vor economisi timp și bani prin posibilitatea aplicării on-line la obținerea/prelungirea licenței.
  - agenții economici și instituția care vor fi scutiți de obligația confruntării dintre solicitant și funcționar.
  - statul, prin îmbunătățirea situației în lupta cu corupția și îmbunătățirea mediului administrative, favorabil obținerii actelor permissive de către business.

### **Evaluarea abordărilor alternative**

Opțiunile propuse sînt următoarele:

**Opțiunea I – a nu face nimic, a lăsa lucrurile așa cum sunt.**

**Opțiunea II – modificarea/ completarea Legii 285, plus elaborarea H.G. pentru aprobarea Regulamentului-tip privind organizarea și desfășurarea activității în domeniul jocurilor de noroc.**

**Opțiunea III – modificarea legislației relevante avizării**

<b>Alternative</b>	<b>Posibile avantaje</b>	<b>Posibile dezavantaje</b>
1. A nu face nimic	Nu au fost identificate	<ul style="list-style-type: none"><li>- În cazul inacțiunii din partea statului, se va obține înrăutățirea imaginii autorităților publice în domeniul promovării de politici precum și statornicirea stereotipurilor bazate pe ignorarea experienței acumulate și a posibilităților de optimizare a reglementărilor în linie cu situația reală.</li><li>- Nu se vor onora angajamentele țării statuate prin H. G. nr. 710 din 20.09.2011 cu privire la aprobarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare) și pct. (24) din Planul de acțiuni pe anul 2012 pentru implementarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării („e-Transformare”) aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.44 din 26.01.2012.</li><li>- De asemenea, în cazul inacțiunii din partea statului, bugetul public va avea de pierdut, pe motivul tergiversării termenelor aferente procedurilor de eliberare/prelungire al actului permisiv (licența).</li><li>- Riscul atragerii autorității de licențiere în litigii judecătorești pe motive de blocaje ale normelor de lege.</li></ul>

		<p>- Impunerea unor false condiții în procesul regulatoriu mediului de afaceri, respective anularea eforturilor ce țin de îmbunătățirea imaginii Guvernului deschis rezolvării problemelor businessului.</p> <p>Inațiunea va proroga probelele de sistem și nu se va contribui la înlăturarea interacțiunilor multiple dintre funcționarii public și beneficiarii serviciilor publice.</p>
2. Modificarea/completarea Legii 285, elaborarea H.G. privind aprobarea Regulamentului tip	<ul style="list-style-type: none"> <li>- se ajustează cadrul normativ realității;</li> <li>- cresc încasările la bugetul statului;</li> <li>- staisfacția entităților economice prin beneficierea de un cadrul regulator ajustat.</li> <li>- îmbunătățirea imaginii Guvernului raportat la acțiunile de optimizare a reglementărilor;</li> <li>- contractarea posibilităților de corupție.</li> <li>- responsabilizarea operatorilor economici;</li> </ul>	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 legislației relevante avizării	Vor fi aceleași ca și pentru opțiunea II.	Se va majora substanțial timpul necesar elaborării și implementării modificărilor, va trebui o perioada de ajustare a actelor sublegislative și dat fiind faptul numărului mare de autorități și acte care vor fi implicate vor crește nesiguranțele referitor la posibilele impacturi.

### **Strategia de consultață**

#### Grupuri de interes

1. Titularii de licență, precum și entitățile economice nou înființate;
2. Autoritățile publice interesate, care trebuie să implementeze politicile regulatorii existente pentru domeniul vizat.

#### Procesul consultative

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

### **Recomandări**

Autorii AIR recomandă susținerea proiectului de Lege pentru modificarea și completarea Legii nr.285-XIV din 18.02.1999 cu privire la jocurile de noroc , precum și proiectul

hotărîri de Guvern pentru aprobarea Regulamentului-tip privind organizarea și desfășurarea activității în domeniul jocurilor de noroc

### **Implementarea**

Executarea prevederilor propuse nu va necesita costuri financiare, iar implementarea va fi asigurată de instituția 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 licențiere a activității de întreprinzător.

### **Data intrării în vigoare și termenul de acțiune**

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

-