

OPINIE

asupra Analizei Impactului de Reglementare elaborată pentru proiectul Hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea proiectului de lege privind modificarea unor acte normative

I. Aspecte introductive

Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale a prezentat spre examinare, Grupului de Lucru, AIR elaborată pentru proiectul Hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea proiectului de lege privind modificarea unor acte normative (Legea nr.105/2018 cu privire la promovarea ocupării forței de muncă și asigurare de șomaj, Legea nr.140/2011 privind Inspectoratul de Stat al Muncii, Legea nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, Codul Contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008 și Codul penal al Republicii Moldova nr.1107/2002).

Varianta precedentă a AIR pentru același proiect de Lege a fost avizată negativ de Grupul de Lucru în ședința din 26.11.2019.

II. Evaluarea AIR-ului prisma Metodologiei de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 23 din 18.01.2019 (în continuare - Metodologie)

În rezultatul examinării AIR, au fost formulate următoarele observații și propuneri de îmbunătățire a documentului:

1. La capitolul *Definirea problemei* – se conțin mai multe informații prezentate de autori ai Analizei, însă care parțial nu corespund cerințelor Metodologiei, dar și nu descriu suficient esența problemei:

1.1 Secțiunea despre descrierea problemei și a persoanelor/entităților afectate în principiu, conține o descriere detaliată a tuturor problemelor enunțate de autori, însă operează cu unele informații generice sau inexacte:

- se invocă faptul creșterii numărului a plîngerilor depuse, fără să se concretizeze numerele respective;

- se indică că „din cele 85 de agenții private înregistrate, doar circa 30 respectă prevederile legale (...) conform datelor ANOFM” fără să se specifice ce fel de date sunt. În plus, nu este clar cum o autoritate publică fără atribuții de control de stat (potrivit Legii nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător) poate dispune de date cu privire la modul de conformare de către agenți economici la prevederile ale unor acte normative.

- se afirmă, precum că „nu sunt stabilite sancțiuni pentru intermediarii nelicențiați care constituie un pericol social”, deși art. 54¹ al Codului Contravențional și art. 241 al Codului Penal prevăd practicarea ilegală a activității de întreprinzător, ceea ce se referă și la practicarea acestor activități fără licență;

- la descrierea problemei cu privire la „bariere la accesarea de către șomerii a măsurilor active de ocupare”, autorii indică și asemenea bariere se formează și din cauza demotivării angajatorilor de a aplica la subvenționarea locurilor de muncă, fără să descrie legătura logică între acestea.

În contextul celor menționate, se recomandă revizuirea capitolului în sensul concretizării sau reformulării datelor confuze menționate mai sus.

2. La capitolul *Stabilirea obiectivelor* autorii au descris destul de elocvent obiectivele care se pretind a fi atinse în raport cu fiecare din problemele enunțate

Cu toate acestea, atenționăm la formularea generală a tuturor scopurilor urmărite de autori, fără ca acestea să fie „formulate cuantificat, măsurabil, fixat în timp și realist”, așa cum aceasta solicită Metodologie.

3. Unele informații discutabile au fost depistate și la capitolul *Identificarea opțiunilor*, printre care menționăm:

3.1 Modificări la Codul Contravențional prin care „se propune introducerea amenzii de la 100 la 200 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere, cu amendă de la 300 la 400 de unități convenționale aplicată persoanei juridice, pentru agențiile private licențiate ce desfășoară activitatea cu încălcarea legislației” conțin o sancțiune disproporțională pentru activitatea cu încălcarea condițiilor licenței, în special dacă o comparăm cu art. 54¹ al aceluiași cod:

„Articolul 54¹. Practicarea fără drept a unei profesii sau a unei activități
Practicarea unei profesii sau a unei activități, alta decât activitatea de întreprinzător, fără deținerea licenței sau a altei autorizații, dacă legea prevede ca obligatorie deținerea acesteia, se sancționează cu amendă de la 30 la 48 de unități convenționale aplicată persoanei fizice sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 40 la 60 de ore, cu amendă de la 48 la 72 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere, cu amendă de la 120 la 180 de unități convenționale aplicată persoanei juridice cu privarea, în toate cazurile, de dreptul de a desfășura o anumită activitate pe un termen de la 6 luni la un an.”

Totodată, unica justificare a unei astfel de înăsprii adusă de autori se limitează la următoarele: „justă sancționarea mai aspră a persoanelor juridice ce activează în lipsa unei licențe, datorită riscurilor sporite ce le poate avea drept consecință”.

Considerăm că autorii nu au demonstrat suficient pericolul social sporit al încălcării legate anume de acest tip al licenței pentru a propune o sancțiune atât de dură pentru încălcarea corespunzătoare.

3.2 Aceiași situație și concluzie se ivesc și în privința modificărilor la Codul penal, unde se propune „introducerea sancțiunilor pentru intermediarii nelicențiați care prestează activitatea de intermediere a muncii, cu stabilirea amenzii în valoare de la 3000 la 5000 unități pentru persoanele fizice, și pentru persoanele juridice cu amendă în mărime de la 4000 la 6000 de unități convenționale cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate sau cu lichidarea persoanei juridice”. Astfel, comparând sancțiunile propuse cu cele existente astăzi în privința infracțiunii generice de practicarea a activității de întreprinzător fără oricare altă licență, atunci observăm discrepanță mare între acestea, fiind argumentată insuficient de autori la moment:

„Articolul 241. Practicarea ilegală a activității de întreprinzător

(1) Practicarea ilegală a activității de întreprinzător, soldată cu obținerea unui profit în proporții mari, săvârșită prin:

a) desfășurarea activității fără înregistrare (reînregistrare), licență și/sau fără autorizare obligatorii, conform legii, pentru desfășurarea activității în cauză;

b) desfășurarea unor genuri de activitate interzise de lege, se pedepsește cu amendă în mărime de la 1350 la 2350 de unități convenționale sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de pînă la 200 de ore, iar persoana juridică se pedepsește cu amendă în mărime de la 2000 la 4000 de unități convenționale cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate.”

Totodată se menționează, fără vreo explicare sau detalizare precum că, „sancțiunile se solicită a fi introduse adițional la cele existente, care se referă la practicarea ilegală a activității de întreprinzător, întrucât la moment acestea nu sunt aplicate în raport cu agențiile private”. Cu toate acestea atenționăm că formularea legală a fraudelor din art. 54¹ al CC și art. 241 al CP nu interzice aplicarea sancțiunilor respective pentru practicarea activității de întreprinzător fără licență pentru agenție privată de ocupare a forței de muncă.

Se recomandă o revizuire conceptuală a propunerilor ce țin de înăsprirea pedepselor descrise mai sus.

4. La capitolul *Analiza și compararea opțiunilor* lipsesc unele informații, solicitate în mod obligatoriu de către Metodologie:

4.1 Autorii nu au descris suficient secțiunea „efectele negative și pozitive ale stării actuale și evoluția acestora în viitor”, limitîndu-se doar cu o descriere foarte generică a lipsei intervenției propuse, fără precizarea costurilor ale acesteia.

4.2 La secțiunea cu privire la „costurile de conformare pentru întreprinderi” autorii indică precum că acestea „nu vor suporta costuri noi, care le-ar putea distorsiona activitatea” fără a oferi explicarea sau justificarea unei astfel de afirmații. Tot aici menționăm și lipsa oricăror informații cu privire la „impact disproporționat care poate distorsiona concurența”.

4.3 Suplimentar menționăm necesitatea examinării și includerii în AIR a unei opțiuni alternative care ar consta în excluderea totală a licenței pentru activitatea legată de plasarea în câmpul muncii în țară. Astfel, atenționăm că, chiar și în varianta în vigoare la moment, existența acestei licențe contravine criteriilor de determinare a genurilor de activitate supuse reglementării prin licențiere, stabilite de prevederile art. 12² ale Legii nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător.

Potrivit acestora „Genurile de activitate supuse reglementării prin licențiere sînt genurile de activitate care corespund cel puțin unuia dintre criteriile indicate la lit.a) și b), coroborate cu criteriul stabilit la lit.c), și anume:

a) implicarea utilizării resurselor limitate ale statului;

b) serviciul prestat sau bunul produs/comercializat prezintă pericol sporit și supravegherea eficientă a activității în cauză necesită stabilirea condițiilor și cerințelor speciale de activitate, precum și verificarea respectării acestora pe parcursul activității, pentru

excluderea prejudicierii drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, sănătății populației, mediului, precum și integrității, stabilității financiare și securității statului;

c) licențierea nu dublează alte proceduri de reglementare, nu acoperă riscuri similare cu alte mijloace de intervenție existente sau alte acte permissive și nu are drept scop asigurarea respectării condițiilor și cerințelor atribuite de lege unui alt mecanism de reglementare existent.”

În acest context, constatăm neîntrunire a niciunui din criteriile enunțate.

Mai mult ca atât, opțiunea prin care licența se exclude (fiind substituită, spre exemplu cu notificare) ar liberaliza piața respectivă, provocând mai multe consecințe ce ar putea să atingă obiectivele enunțate de autori la capitolul corespunzător.

Se recomandă completarea AIR cu informațiile lipsă, prevăzute de Metodologie.

III. Concluzii

Urmare studierii AIR-ului prezentat, în virtutea prevederilor pct. 10 – 11 ale Metodologiei, conchidem că, aceasta corespunde majorității cerințelor prevăzute de respectiva Metodologie, iar oportunitatea intervenției a fost demonstrată în principiu.

Sîrbu Eduard,
Consultant,
Secretariatul Evaluării Impactului de Reglementare
Tel: 250311
16.12.2019