

Pr. 409/19.11.18
CPS



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, nr.198
Tel.: (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-6920 din 28.11 2018
La nr.409 din 19 noiembrie 2018

Parlamentul Republicii Moldova

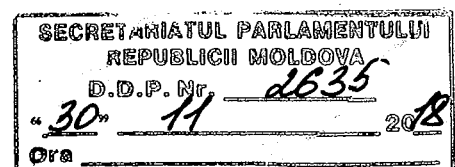
Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.289/2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție, pe 3 (trei) file.

Director

Bogdan ZUMBREANU

Ex.: V. Gheorghiu
Tel.: 022 257-424





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO18/5589 din 27.11.2018

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.289/2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale (art.2, 4, 5, ș.a.)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al de act normativ este Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art.6-12 din Legea nr.100/2017 privind actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional "etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;

- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."

Proiectul supus expertizei anticorupție a fost plasat pe portalul guvernamental www.particip.gov.md, la 12 octombrie 2018. Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(22) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Din nota informativă poate fi dedus că proiectul are drept scop executarea acțiunilor Planului de Acțiuni al Guvernului pentru anii 2016 - 2018, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.890 din 20 iulie 2016, care presupune reorganizarea procesului de stabilire, calculare și plată a indemnizației pentru incapacitate temporară de muncă prin preluarea responsabilităților angajatorului, în contextul dezvoltării conceptului cu privire la implementarea certificatelor electronice de concediu medical.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea și completarea prevederilor Legii privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale.

Prin urmare, conchidem că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Prevederile proiectului promovează interesele persoanelor asigurate de pe teritoriul Republicii Moldova, prin facilitarea dreptului acestora de a beneficia de diverse tipuri de indemnizații de asigurări sociale, după caz.

De asemenea, proiectul promovează interesele angajatorilor, în ceea ce privește preluarea obligațiilor de stabilire, calculare și achitare a indemnizației pentru incapacitate temporară de muncă de către Casa Națională de Asigurări Sociale, în contextul implementării certificatelor electronice de concediu medical.

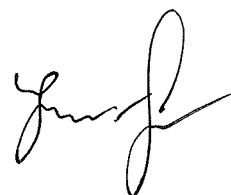
Prin urmare, promovarea intereselor menționate supra nu este în detrimentul interesului public.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „nota informativă care cuprinde:

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului



normativ;

b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;

c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;

d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;

f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare".

În nota informativă autorul a specificat: condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite, principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi, fundamentarea economico-financiară, modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare.

Astfel, considerăm că nota informativă conține o justificare suficientă a promovării proiectului de act normativ.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) fundamentarea economico-financiară”.

Implementarea în practică a normelor proiectului necesită mijloace financiare suplimentare pentru:

- crearea softului necesar pentru implementarea certificatelor electronice de concediu medical, începând cu 01 ianuarie 2019, în sumă de 700 mii lei;
- implementarea opțiunilor care acordă dreptul la indemnizația lunară pentru creșterea copilului până la vârsta de 3 ani, începând cu anul 2020, în sumă de 39651 mii lei anual, care sunt prevăzute în anexele nr.3, sectorul „ Protecție socială” în cadrul bugetar pe termen mediu (2018-2020) și în cadrul bugetar pe termen mediu (2019-2021).

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative "textului proiectului actului normative se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]"

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

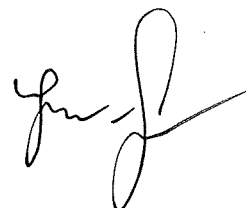
f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]"

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea 100/2017.

Totodată, la art.I pct.5 din proiect, privind expunerea în redacție nouă a art.7 alin.(10) din Legea 289/2004, autorul utilizează noțiunea "salariul mediu lunar prognozat", care nu este definit în



legislația națională în vigoare.

Suplimentar, la art.I pct.14 din proiect, privind expunerea în redacție nouă a alin.(4) art.18 din Legea 289/2004, nu a specificat dacă plata indemnizației pentru creșterea copilului va fi efectuată până la expirarea concediului în cazul reluării, de către beneficiarul de indemnizație, a activității în condițiile timpului de muncă parțial, cu durata normală a timpului de muncă sau în ambele cazuri.

Mai detaliat la aceste aspecte ne vom referi la compartimentul "Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului" din prezentul raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte legislative sau normative în vigoare.

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Prevederile proiectului se referă la modificarea/completarea reglementărilor privind:

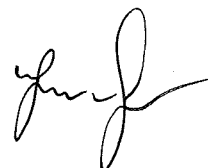
- stabilirea procedurii determinării bazei de calcul a indemnizațiilor pentru riscurile sociale asigurate;
- perioada pentru care se acordă indemnizație pentru incapacitate temporară de muncă;
- dreptul la prelungirea perioadei pentru care se acordă indemnizație pentru incapacitate temporară de muncă;
- indemnizația pentru creșterea copilului, etc.

Totodată, aplicarea în practică a prevederilor din proiect va avea ca efect preluarea obligațiilor angajatorului de stabilire, calculare și achitare a indemnizației pentru incapacitate temporară de muncă de către Casa Națională de Asigurări Sociale, în contextul implementării certificatelor electronice de concediu medical.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului



La art.I pct.5 din proiect, privind expunerea în redacție nouă a art.7 alin.(10) din Legea 289/2004 „(10) În cazul persoanelor asigurate la care lipsește baza de calcul pentru stabilirea indemnizațiilor prevăzute la art.5 alin.(1) lit.a), b) d) și g) și art.15 alin.(1) lit.a), baza de calcul o constituie 35% din salariul mediu lunar prognozat, stabilit de Guvern, pentru anul în care s-a produs riscul asigurat.”

Obiecții:

Potrivit normei de la art.54 alin.(1) lit.c), la elaborarea textului de act normativ *terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi.*

În acest context, menționăm că în legislația națională nu este utilizată noțiunea de „salariul mediu lunar prognozat”.

Admitem că prin „salariul mediu lunar prognozat” autorul, de fapt, a avut în vedere salariul mediu lunar pe economie prognozat, cuantumul căruia este aprobat de către Guvern.

Utilizarea în proiect a termenilor neconsacrați în legislație poate avea ca efect interpretarea abuzivă a normei și aplicarea acesteea în mod diferențiat de către persoanele responsabile, în dependență de situație și interese.

Recomandări:

Substituirea cuvintelor „salariul mediu lunar prognozat” cu cuvintele „salariul mediu lunar pe economie prognozat”.

Factori de risc:

- Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare


La art.I pct.14 din proiect, privind expunerea în redacție nouă a alin.(4) art.18 din Legea 289/2004

„(4) În cazul în care mama sau tatăl copilului (beneficiari de indemnizație) se angajează ori își reia activitatea de muncă sau se eliberează înainte de expirarea concediului pentru îngrijirea copilului, plata indemnizației lunare nu se suspendă până la expirarea acestui concediu.”

Obiecții:

Potrivit normei actuale de la art.18 alin.(4) din Legea privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale, *în cazul în care mama sau tata (beneficiar de indemnizație) își reia activitatea în condițiile timpului de muncă parțial indemnizația nu se suspendă.*

Din redacția nouă a prevederii de la alin.(4) a art.18 din Lege nu poate fi dedus clar dacă plata indemnizației pentru creșterea copilului va fi efectuată până la expirarea concediului doar în cazul reluării, de către beneficiarul de indemnizație, a activității în condițiile timpului de muncă parțial sau indiferent de condițiile timpului de muncă, adică atât în condițiile timpului de muncă parțial, cât și cu durata normală.



Ambiguitatea normei va permite responsabililor aplicarea subiectivă a acesteia, în dependență de situație și interese.

Recomandări:

Completarea prevederii de la art.18 alin.(4) în redacție nouă din Legea 289/2004, art.I pct.14 din proiect cu sintagma între paranteze „(cu durata normală sau redusă a timpului de muncă)” după cuvintele „reia activitatea de muncă”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism

IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii pentru modificarea Legii nr.289/2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale a fost elaborat de către Ministerul Sănătății; Muncii și Protecției Sociale, în scopul executării acțiunilor Planului de Acțiuni al Guvernului pentru anii 2016 - 2018, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.890 din 20 iulie 2016, care presupune reorganizarea procesului de stabilire, calculare și plată a indemnizației pentru incapacitate temporară de muncă prin preluarea responsabilităților angajatorului, în contextul dezvoltării conceptului cu privire la implementarea certificatelor electronice de concediu medical.

În cadrul procesului de elaborare au fost respectate prevederile legale cu privire la transparența în procesul decizional și proiectul corespunde normelor de tehnică legislativă.

Proiectul corespunde interesului public general, deoarece va contribui la facilitarea dreptului persoanelor asigurate de pe teritoriul Republicii Moldova de a beneficia de indemnizațiile prevăzute pentru riscurile sociale asigurate, precum și la preluarea obligațiilor angajatorului de stabilire, calculare și achitare a indemnizației pentru incapacitate temporară de muncă de către Casa Națională de Asigurări Sociale, în contextul implementării certificatelor electronice de concediu medical.

În normele proiectului supus expertizei anticorupție n-au fost identificați careva factori sau riscuri de corupție.

27.11.2018

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim Gheorghiu, Inspector principal