



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



CPS, 27

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

Nr. 06/2-2136 din 27.03. 2020
La nr. 135 din 20.03.2020

Parlamentul Republicii Moldova

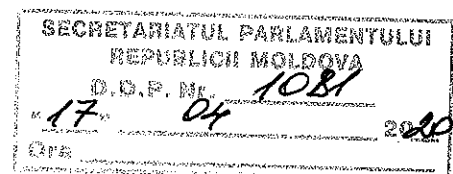
Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra nivelului coruptibilității proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

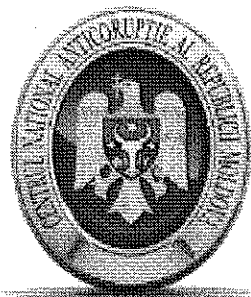
Anexă: potrivit textului – 4 (patru) file.

Director

Ruslan FLOCEA

Ex.: Creciu Ilie
Tel.: 022 257 308





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6439 din 27.03.2020

la proiectul de lege cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative (Codul muncii - se completează cu art.80/2 - Staționarea unității din cauza situației epidemiologice și Legea nr.289/2004 - art.5, se completează cu art.14/1 - Indemnizația pentru prevenirea îmbolnăvirilor în cazul situației epidemiologice)

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 proiectului de act normativ este Parlamentul, iar autori nemijlociți sunt Deputații în Parlament, 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."*

Anunțul cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie nu se regăsește pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, ceea ce constituie o abatere de la prevederile legale cu privire la transparența procesului de elaborare a deciziilor, statuate la art.8 lit.a) din Legea nr.239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

Deși proiectul a fost elaborat cu abateri de la normele legale cu privire la transparența în procesul decizional, părțile interesate au avut acces la proiect și materialele aferente acestuia.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, „Necesitatea elaborării prezentului proiect de lege este impusă de faptul că în condițiile unei situații epidemiologice grave Guvernul sau Comisia pentru Situații Excepționale poate lua decizia să suspende complet sau parțial activitatea unor întreprinderi, reducându-se vertiginos încasările iar angajatorul fiind în imposibilitatea de a face față tuturor cheltuielilor salariale la care este supus.

Comisia Europeană propune diferite instrumente pentru a atenua consecințele pandemiei, dintre care una din consecințele cele mai relevante fiind sprijinul pentru mediul de afaceri, una dintre ele fiind subvențiile salariale.

Ca urmare a multiplelor cazuri în care Guvernele mai multor state ale Uniunii Europene au venit cu seturi de măsuri de protecție a angajaților dar și a angajatorilor pentru a suporta această criză la care sunt supuși, este imperios necesar să venim în întâmpinarea angajatorilor pentru ca aceștia să .nu ajungă în imposibilitate de plată, drept urmare să dea faliment și să își închidă afacerea".

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune completarea Codului muncii și a Legii nr. 289/2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale. Prevederile cu care se completează aceste legi vizează acordarea retribuției și a unei indemnizații salariaților, a căror angajatori și-au sistat activitatea din cauza situației epidemiologice. Astfel, retribuția va constitui cel puțin 1/3 din salariul de bază pe unitate de timp stabilit salariatului, dar nu mai puțin decât în mărimea unui salariu minim pe unitate de timp, iar indemnizația pentru prevenirea îmbolnăvirilor în cazul situației epidemiologice - 50 % din salariul asiguratului.

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

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

Prin proiect se urmărește aprobarea unor reglementări specifice pentru acordarea retribuției și indemnizației salariaților în cazul staționării unității din cauza situației epidemiologice. Proiectul este elaborat, în special, în interesul angajatorilor, care vor fi obligați la achitarea unei retribuții mai mici. Actualmente, la art. 80/1 din Codul muncii, pentru staționarea activității unității din cauze ce nu depind de angajator sau salariat, este stabilită o retribuție de minim 2/3 din salariul de bază pe unitate de timp stabilit salariatului, dar nu mai puțin decât în mărimea unui salariu minim pe unitate de timp, stabilit de legislația în vigoare, pentru fiecare oră de staționare. Prin proiect se propune diminuarea în jumătate a acestei retribuții: de la 2/3 la 1/3. Adăugător, prin proiect se mai propune și plata unei indemnizații din contul bugetului public național pentru asigurați (salariați) în cazul staționării unității în legătură cu situație epidemiologică.

Prim urmare, proiectul avantajează angajatorii, neafectând interesele salariaților, însă fiind necesare alocații financiare suplimentare de la bugetul de stat.

Totodată, în proiect a fost identificată o lacună normativă referitor la lipsa bazei de calcul pentru indemnizația pentru prevenirea îmbolnăvirilor în cazul situației epidemiologice. Această lacună poate determina aplicarea neuniformă și arbitrară a proiectului.

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”.*

Nota informativă descrie condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite, redând în acest sens principalele prevederi și elementele noi.

Totuși, nu este descris modul de încorporare a proiectului în cadrul normativ în vigoare, astfel, fiind în lipsa unei priviri de ansamblu a reglementărilor care vizează staționarea activității angajatorilor din cauze ce nu depind de voința acestora sau a salariaților, precum și protecția socială a salariaților în asemenea cazuri. Expunerea situației actuale și a celei care se propune prin proiect ar crea o claritate în domeniu și ar constitui un factor important în aplicarea corectă și coerentă a proiectului.

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”.*

Referitor la fundamentarea economico-financiară, în nota informativă se menționează următoarele: „O argumentară financiară exactă este imposibilă în condițiile în care nu putem ști când anume ar putea fi declarată carantină din cauza situației epidemiologice, durata perioadei de sistare și a activității și numărul angajaților care vor cădea sub incidența măsurilor impuse de autorități. Pentru acoperirea cheltuielilor ar putea fi folosiți banii care vin în bugetul de stat din dividende de la Banca Națională a Moldovei”.

În pofida implicațiilor financiare ale proiectului, se remarcă lipsa analizei economico-financiare. În notă nu sunt expuse date referitoare la eventualul impact financiar al proiectului asupra bugetului public național. În acest context, nu se regăsesc careva analize, prognoze, comparații, concluzii etc. Respectiv, în privința acestor aspecte nota informativă urmează a fi completată.

Totodată, având în vedere faptul că, proiectul are un impact bugetar, în sensul alocării unor resurse financiare suplimentare persoanelor fizice și juridice, în special din sectorul privat, adoptarea acestuia urmează să fie corelată cu politicile bugetar-fiscale conform exigențelor art. 131 alin. (4) din Constituție, potrivit cărora „Orice propunere legislativă sau amendament care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern”.

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Potrivit art.30, pct.2 din anexa nr.1 la Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, „În cazul proiectelor actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător, suplimentar se descriu concluziile și propunerile înaintate în cadrul studiilor de cercetare, precum se rezultatele analizei ex ante sau ale analizei impactului de reglementare.

Se prezintă argumentarea, în baza evaluării beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și, după caz, analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv prin prisma respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului”.

Conform art.13 al Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, „(1) Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor prezentei legi. (2) Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ.”

Proiectul reglementează activitatea persoanelor juridice și fizice care au calitatea de angajatori. Cu toate acestea, proiectul nu este însoțit de analiza impactului de reglementare.

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 „textul proiectului actului normativ 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 nr. 100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

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

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

Proiectul reglementează activitatea angajatorilor. Prin urmare, se reglementează și activitatea entităților publice sub aspectul calității acestora de angajator. Proiectul nu vizează atribuțiile, competențele entităților publice în calitatea acestora de deținătoare a puterii publice sau de reprezentante a statului.

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

- 1 -

Art. II pct. 2 din proiect (art. 14/1 alin. (3) din Legea nr. 289/2004)

Articolul II. Legea privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale nr. 289-XV din 22.07.2004, se va modifica după cum urmează:

2. După textul articolului 14 se va introduce articolul 14/1 cu următorul cuprins:

Articolul 14/1. Indemnizația pentru prevenirea îmbolnăvirilor în cazul situației epidemiologice.

(3) Indemnizația se stabilește în cuantumul de 50 % din salariul asiguratului.

Obiecții:

Norma precitată stabilește mărimea indemnizației pentru prevenirea îmbolnăvirilor în cazul situației epidemiologice prin utilizarea indicatorului de referință - 50% din salariul asiguratului. Însă, spre deosebire de mărimea altor indemnizații stabilite în Legea nr. 289/2004 (art. 7), pentru indemnizația nouă propusă

prin proiect nu este reglementată baza de calcul. Or, prin specificarea din proiect (50% din salariu) nu este clar care anume salariu, în condițiile unor salarii fluctuante.

Sub acest aspect sunt posibile mai multe interpretări referitor la salariul de referință din care urmează a fi calculat cuantumul de 50%: salariul din luna/săptămâna precedentă staționării unității; salariul preconizat pentru perioada în care unitatea staționează; salariul mediu lunar din ultimele 12 luni; etc.

Această lacună poate conduce la apariția raporturilor litigioase dintre asigurați și entitățile publice responsabile de calcularea și achitarea indemnizației respective. Totodată, agenții publici, având ca premisă confuzia legislativă, pot manifesta un comportament discreționar, neuniform în dependență de interesul urmărit.

Prin urmare, este necesară reglementarea expresă a bazei de calcul pentru indemnizația pentru prevenirea îmbolnăvirilor în cazul situației epidemiologice, pentru a asigura aplicarea uniformă a proiectului și pentru a preveni cazurile de compromitere a integrității instituționale și profesionale.

Recomandări:

Se recomandă, la art. II pct. 2 din proiect, reglementarea expresă a bazei de calcul pentru indemnizația pentru prevenirea îmbolnăvirilor în cazul situației epidemiologice

Factori de risc:

- Lacună de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Prin proiect se propune completarea Codului muncii și a Legii nr. 289/2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale. Prevederile cu care se completează aceste legi vizează acordarea retribuției și a unei indemnizații salariaților, a căror angajatori și-au sistat activitatea din cauza situației epidemiologice. Astfel, retribuția va constitui cel puțin 1/3 din salariul de bază pe unitate de timp stabilit salariatului, dar nu mai puțin decât în mărimea unui salariu minim pe unitate de timp, iar indemnizația pentru prevenirea îmbolnăvirilor în cazul situației epidemiologice - 50 % din salariul asiguratului.

În proiect a fost identificată o lacună normativă referitor la lipsa bazei de calcul pentru indemnizația pentru prevenirea îmbolnăvirilor în cazul situației epidemiologice. Această lacună poate determina aplicarea neuniformă și arbitrară a proiectului.

Nota informativă nu conține informații referitoare la modul de încorporare a proiectului în cadrul normativ în vigoare, fundamentarea economico-financiară și analiza impactului de reglementare.

În concluzie, autorul urmează să completeze nota informativă, precum și să redacteze proiectul prin prisma aspectelor și recomandărilor expuse în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

27.03.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Ilie Creciu, Inspector principal

I. Creciu

