



CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



PR. 273/25.06.20  
CPS

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

Nr. 06/2-3975 din 13.07. 2020

La nr. 273 din 25.06.2020

## Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind completarea și modificarea Legii nr.289/2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale (art.4, 6, 13, 14).

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

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>1792</u>		
" <u>15</u> "	<u>07</u>	<u>2020</u>
Ora _____		

Handwritten text, possibly a signature or date, located at the bottom left of the page.



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

Nr. ELO20/6648 din 13.07.2020

### **la proiectul de lege privind completarea și modificarea Legii nr.289/2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale (art.4, 6, 13, 14)**

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**

utor al proiectului de act normativ este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este un grup de deputați 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."*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

Cu toate acestea, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată evitarea etapei esențiale a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor statuată la art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Prin urmare, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web indicată supra, transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.

### **I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului**

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop stabilirea dreptului la indemnizație pentru incapacitate de muncă cauzată de boli obișnuite sau de accidente nelegate de muncă, indiferent de stagiul de muncă cumulat la momentul survenirii riscului de îmbolnăvire, iar plata să fie achitată integral din bugetul asigurărilor sociale de stat, aplicînd astfel principiul solidarității, principiu fundamental pentru sistemul obligatoriu de asigurări sociale.

În acest sens, autorul a precizat că *“Modalitatea de stabilire a indemnizației pentru incapacitate temporară de muncă și condițiile de acordare a acesteia trebuie ajustate pentru a stimula un comportament adecvat al agenților economici și al persoanelor individuale la etapa redeschiderii economiei naționale după o perioadă de restricții”*.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Legii nr.289/2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări social, astfel încît indemnizația pentru incapacitate de muncă cauzată de boli obișnuite sau de accidente nelegate de muncă să fie stabilită indiferent de stagiul de muncă cumulat, iar plata să fie efectuată integral din bugetul asigurărilor sociale de stat.

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**

Proiectul promovează interesul persoanei de a beneficia de un venit decent pe perioada concediului medical, ceea ce este conform 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”.

Argumentele invocate de autor în nota informativă nu justifică pe deplin necesitatea

elaborării proiectului, nefiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative. În acest sens, nota informativă nu cuprinde argumente plauzibile referitor la oportunitatea excluderii din obligația angajatorului a plății indemnizației pentru incapacitate de muncă în primele 5 zile, însă nu mai mult de 15 zile pe parcursul unui an calendaristic, argumente din care rezultă că instituirea unor astfel de norme va aduce beneficii pentru acordarea mai facilă a concediului medical, și nu va încuraja practica concediilor medicale false.

Astfel, fiind supuse controlului constituționalității normele care pun în sarcina angajatorului plata indemnizației pentru 3 zile de incapacitate temporară de muncă a angajatului, acestea au fost recunoscute constituționale prin Hotărârea Curții Constituționale pentru controlul constituționalității prevederilor articolelor 4 alin.(2) lit.a) și b), 9 alin.(1) și 13 alin.(1) lit.c) din Legea nr.289-XV din 22 iulie 2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale, cu modificările și completările ulterioare (*Sesizarea nr.39a/2011*) nr. 5 din 10.04.2012.

Potrivit Hotărârii Curții Constituționale precitate: *”35. Curtea reține că dreptul la asigurare socială, garantat de articolul 47 din Constituție, presupune posibilitatea persoanei asigurate de a beneficia de indemnizație pentru incapacitate temporară de muncă pentru perioada în care riscul asigurat produs îi cauzează prejudicii, astfel încât protecția instituită de norma constituțională invocată este inoperantă în privința angajatorului. De asemenea, această normă nu limitează dreptul statului de a reglementa participarea angajatorului la plata indemnizațiilor de asigurare socială. 36. Prin urmare, Curtea consideră că prin această schimbare nu se aduce atingere normelor constituționale, astfel încât prevederile contestate nu introduc nimic neconstituțional în partea ce ține de contribuția suplimentară a angajatorului în cazul survenirii incapacității temporare de muncă a angajatului său”.*

Totodată, completarea art.4 din Legea nr.289/2004, prin Legea nr.178/2012 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, cu norme care obligă angajatorul să achite primele 5 zile calendaristice de incapacitate de muncă, însă nu mai mult de 15 zile pe parcursul unui an calendaristic în cazul mai multor perioade de incapacitate temporară de muncă, a fost efectuată în scopul cointeresării economice a angajatorilor în crearea condițiilor de muncă favorabile și optimizării cheltuielilor la plata concediilor medicale achitate din bugetul asigurărilor sociale de stat.

În acest sens, într-un șir de state europene astfel de norme la fel au fost implementate. Legislațiile Ucrainei și României prevăd plata indemnizației pentru incapacitate de muncă din mijloacele angajatorului pentru primele 5 zile de concediu medical, în Federația Rusă - pentru primele 2 zile, în Slovacia - pentru primele 10 zile.

Prin urmare, reieșind din obiectul de reglementare al proiectului de lege propus, în procesul de promovare a acestuia este necesară consultarea Casei Naționale de Asigurări Sociale.

#### **1.5.2. 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”.*

Reieșind din prevederile proiectului se constată că implementarea acestora va genera alocarea mijloacelor financiare din bugetul public național, autorul stabilind acest fapt în nota informativă prezentată. În acest sens, potrivit autorului: *”Modificările propuse presupun și cheltuieli suplimentare din partea bugetului de stat, în condițiile în care în perioada următoare va crește numărul de persoane ce vor apela la concediu medical, în special odată cu redeschiderea economiei naționale. Pe parcursul anului 2019, circa 62 000 de angajați au solicitat indemnizații pentru incapacitate temporară de*

*muncă din cauza bolii. Din lipsa de date dezagregate, costurile finale vor putea fi estimate la etapa examinării inițiativei legislative de către Guvernul Republicii Moldova."*

Cu toate acestea, argumentarea economico-financiară este insuficientă, fapt ce contravine exigențelor prevederilor legislative ce reglementează obligativitatea efectuării studiului de impact financiar, stabilit în art.16 și art.17 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014, art.34 alin.(5) din Legea nr.100/2017 privind actele legislative și Hotărârii Curții Constituționale nr.29/2001 privind interpretarea prevederilor art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova, care trebuie respectate în cazul proiectelor de acte legislative cu impact financiar asupra bugetului de stat.

Conform art.17 din Legea nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar fiscale, "(1) *Proiectele de acte normative cu impact financiar asupra bugetelor se supun expertizei financiare în conformitate cu legislația ce reglementează modul de elaborare a actelor normative. (2) Pe parcursul anului bugetar în curs nu pot fi puse în aplicare decizii care conduc la reducerea veniturilor și/sau majorarea cheltuielilor bugetare, dacă impactul financiar al acestora nu este prevăzut în buget", iar potrivit art.34 alin.(5) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, "Expertiza financiară este efectuată de către Ministerul Finanțelor, este obligatorie pentru proiectele care au impact asupra bugetului public și are menirea de: a) a asigura concordanța prevederilor proiectului cu legislația din domeniul financiar; b) a evalua cheltuielile pentru realizarea noilor reglementări; c) a semnală deficiențele cu caracter financiar și a prognoza consecințele în domeniul financiar."*

Totodată, avînd în vedere caracterul preponderent financiar al prevederilor formulate, pentru adoptarea acestuia este necesar ca modificările propuse să fie acceptate de Guvern. Or, potrivit art.131 din Constituție "(4) *Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern. (6) Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare."*

Astfel, urmare a faptului că implementarea proiectului va condiționa cheltuieli bugetare, ceea ce generează alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul public național, este necesar punctul de vedere al Guvernului asupra soluțiilor promovate de lege, în conformitate cu art.131 alin. (4) și (6) din Constituției și completarea notei informative în acest sens. Or, în lipsa unei argumentări economico-financiare pertinente, reglementările propuse nu vor avea finalitatea scontată a scopului propus de proiect.

## **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 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 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 legislative sau normative în vigo

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

Prevederile proiectului se vor răsfrînge la aplicare asupra activității organelor de asigurări sociale, ce efectuează stabilirea și plata indemnizațiilor de asigurări sociale.

## **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. Concluzia expertizei**

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlament și are drept scop stabilirea dreptului la indemnizație pentru incapacitate de muncă cauzată de boli obișnuite sau de accidente nelegate de muncă, indiferent de stagiul de muncă cumulat la momentul survenirii riscului de îmbolnăvire, iar plata să fie achitată integral din bugetul asigurărilor sociale de stat, aplicînd astfel principiul solidarității, principiu fundamental pentru sistemul obligatoriu de asigurări sociale.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării acestuia.

Nota informativă la proiect contravine rigorilor stabilite la art.30 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, aceasta necesită a fi completată cu informații/date privind fundamentarea economico-financiară. Or, în lipsa unei argumentări economico-financiare pertinente, reglementările propuse nu vor avea finalitatea scontată a scopului propus de proiect. Totodată, pentru adoptarea proiectului de lege este necesar de solicitat punctul de vedere al Guvernului asupra soluțiilor promovate de lege, în conformitate cu art.131 alin.(4) și (6) din Constituție.

Argumentele invocate de autor în nota informativă nu justifică pe deplin necesitatea elaborării proiectului, nefiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative. În acest sens, nota informativă nu cuprinde argumente plauzibile referitor la oportunitatea excluderii din obligația angajatorului a plății indemnizației pentru incapacitate de muncă în primele 5 zile, însă nu mai mult de 15 zile pe parcursul unui an calendaristic, argumente din care rezultă că instituirea unor astfel de norme va aduce beneficii pentru acordarea mai facilă a concediului medical, și nu va încuraja practica concediilor medicale false.

Totodată, reieșind din obiectul de reglementare al proiectului de lege propus, în procesul de promovare a acestuia este necesară consultarea Casei Naționale de Asigurări Sociale.

13.07.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
*Xenia VAMEȘ, Inspector principal*

*Vameș X.*