



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 06/2-7240 din 06 decembrie 2022

La nr. 429 din 25.11.2022

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege cu privire la stagiile plătite în sectorul public.

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

Director

Digitally signed by Rusu Iulian
Date: 2022.12.06 17:39:30 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	2970
"07" 12	2022
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/8375 din 06.12.2022

la proiectul de lege cu privire la stagiile plătite în sectorul public

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 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 cu privire la 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 RM, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop de a reglementa procesul stagiilor plătite în sectorul public. În acest sens, autorul a precizat că, „*Stagiile constituie un mijloc important pentru învățarea și formarea adecvată a studenților și tinerilor specialiști privitor la condițiile și regulile de muncă în care aceștia urmează ulterior a fi încadrați și reprezintă o modalitate foarte eficientă de atragerea acestora în câmpul de muncă. Stagiile oferă oportunități valoroase pentru începerea încadrării în câmpul muncii și au devenit un punct de intrare din ce în ce mai comun pentru tineri după terminarea studiilor.*”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune aprobarea mecanismului de organizare și desfășurare a programului de stagii plătite în sectorul public pentru tinerii de la 18 la 29 de ani inclusiv, în scopul dezvoltării abilităților profesionale în îndeplinirea atribuțiilor și responsabilităților din domeniul în care se organizează stagiul, desfășurării unor activități și familiarizarea cu cerințele autorității-gazdă, cunoașterii specificului activității autorității-gazdă în cadrul căruia își desfășoară activitatea, precum și a exigențelor acesteia, dobândirii de experiență profesională, abilități practice și/sau competențe, facilitării tranziției de la sistemul de educație către piața muncii.

Potrivit autorului: „*În aceste condiții, propunem operarea unor modificări legislative, astfel încât, programele de stagii să fie percepute ca o formă de dobândire a experienței de muncă, a abilităților practice și competențelor profesionale într-un anumit domeniu de activitate și/sau ca o formă de dezvoltare a abilităților, atribuțiilor și responsabilităților profesionale. La finalizarea programului de stagiu există posibilitatea ca stagiarul să fie încadrat în funcția publică, prin derogare de prevederile Legii nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public pot fi propuși de o autoritatea publică spre numire într-o funcție publică de execuție fără grad profesional, fără organizarea unui concurs și fără instituirea perioadei de probă, cu condiția deținerii studiilor superioare.*”

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 public privind instituirea unui mecanism eficient de stagii în sectorul public care ar putea determina plasarea tinerilor profesioniști pe piața muncii, cât și de a asigura angajatorul cu personal care deține cunoștințe atât teoretice cât și practice care au fost acumulate prin programul de stagiu.

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 justifică necesitatea elaborării proiectului, fiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

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”.

Potrivit notei informative: „Prezentul proiect de lege prevede cheltuieli bugetare. Astfel pentru remunerarea unui singur stagiar care completează un program de stagiu de 720 de ore se vor cheltui 13.500 lei per beneficiar. Corespunzător, pentru 300 beneficiari vor fi cheltuiți 4.050.000 lei anual. Această sumă însă va varia în dependență de orele de stagiu efectiv desfășurate de fiecare beneficiar în parte și de numărul locurilor scoase anual pentru selectarea stagiilor.”

Ca urmare, proiectul va avea un impact bugetar, iar acest fapt obligă efectuarea unui studiu de impact financiar, stabilit în art.16-17 din Legea nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, 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 semnala 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. În acest sens, relevăm că sunt imperative prevederile art.131 din Constituție, care statuează că „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”.

Respectiv, 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 „*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 conține reglementări privind activitatea Președinției Republicii Moldova, Parlamentului Republicii Moldova, Cancelariei de Stat, ministerelor și autorităților administrative din subordinea acestora, care, potrivit proiectului, sunt autorități-gazde în care se desfășoară stagiul.

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

Art.4 potrivit proiectului de lege cu privire la stagiile plătite în sectorul public

Art.4

(1) Selectarea stagiilor se realizează în bază de concurs.

(2) Cancelaria de Stat selectează stagiarii proprii și stagiarii ministerelor și autorităților administrative din subordinea acestora.

Obiecții:

Norma analizată stabilește modul de selectare a stagiilor în bază de concurs. În acest sens, examinând per ansamblu prevederile proiectului se testă că acestea comportă un caracter echivoc în partea ce ține de reglementarea procedurii de organizare și desfășurare a concursului. Astfel, norma nu oferă o claritate privind subiectul abilitat cu competența de aprobare a regulamentului privind organizarea/desfășurarea concursului pentru ocuparea funcției de stagiar. În cazul în care se intenționează ca această procedură să fie aprobată de către Guvern în cazul selectării stagiilor de către Cancelaria de Stat, ministerele și autoritățile administrative din subordinea acestora ori prin hotărâre de Parlament în cazul selectării stagiilor de către Parlament sau prin decretul Președintelui Republicii Moldova în cazul selectării stagiilor în cadrul Aparatului Președintelui Republicii Moldova, acest fapt trebuie specificat expres în lege, în caz contrar nu va exista temei legal pentru existența unei astfel de proceduri în acest sens, din perspectiva autorității căreia această competență de adoptare/aprobare i-a fost delegată.

Potrivit art.3 alin.(1) din proiect, „Programele de stagiu desfășurate în cadrul Cancelariei de Stat, ministerelor și autorităților administrative din subordinea acestora se organizează de Cancelaria de Stat, cele desfășurate în cadrul Președinției Republicii Moldova și a Parlamentului se organizează de autoritățile respective.”

La fel, se atestă caracterul lacunar la normei în ce privește selectarea stagiilor în cadrul Președinției Republicii Moldova și Parlamentului Republicii Moldova. În acest sens, art.4 din proiect stabilește că selectarea stagiilor în cadrul Cancelariei de Stat, ministerele și autoritățile administrative din subordinea acestora se efectuează de către Cancelaria de Stat. Pericolul de risc de corupție în acest caz constă în incertitudinea pe care o crează ambiguitatea procedurii de selectare a stagiilor în cadrul Președinției Republicii Moldova și Parlamentului Republicii Moldova.

Prin urmare, norma, în formula propusă prin proiect, poate admite interpretări abuzive la aplicare referitor la procedura de organizare/desfășurare a concursului la funcția de stagiar, cât și selectarea acestuia în cadrul Președinției Republicii Moldova și Parlamentului Republicii Moldova.

Recomandări:

Se recomandă de a stabili expres subiectul abilitat cu competența de elaborare și aprobare/adoptare a procedurii de organizare și desfășurare a concursului la funcția de stagiar pentru realizarea stagiului în cadrul Cancelariei de Stat, Parlamentului Republicii Moldova, Aparatului Președintelui Republicii Moldova, ministerelor și autorităților administrative din subordinea acestora.

La fel, se recomandă completarea art.4 din proiect cu prevederi privind selectarea stagiilor în cadrul Președinției Republicii Moldova și Parlamentului Republicii Moldova.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova și are drept scop de a reglementa procesul stagiilor plătite în sectorul public. Prin proiect se propune aprobarea mecanismului de organizare și desfășurare a programului de stagii plătite în sectorul public pentru tinerii de la 18 la 29 de ani inclusiv, în scopul dezvoltării abilităților profesionale în îndeplinirea atribuțiilor și responsabilităților din domeniul în care se organizează stagiul, desfășurării unor activități și familiarizarea cu cerințele autorității-gazdă, cunoașterii specificului activității autorității-gazdă în cadrul căreia își desfășoară activitatea, precum și a exigențelor acesteia, dobândirii de experiență profesională, abilități practice și/sau competențe, facilitării tranziției de la sistemul de educație către piața muncii.

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

La fel, se recomandă revizuirea proiectului de decizie prin prisma obiecțiilor și recomandărilor prezentate în raportul de expertiză anticorupție.

06.12.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Xenia VAMES, Inspector principal

Digitally signed by Vameș Xenia
Date: 2022.12.06 14:08:17 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

